

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKTULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Státní bytová politika České republiky
State Housing Policy of the Czech Republic

Student: Monika Bárová

Vedoucí bakalářské práce: Ing. David Slavata, Ph.D.

Ostrava 2012

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky

Zadání bakalářské práce

Student: **Monika Bárová**
Studijní program: B6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6202R055 Veřejná ekonomika a správa
Specializace: 01 Veřejná ekonomika a správa
Téma: **Státní bytová politika ČR**
State Housing Policy of the Czech Republic

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
 2. Historie koncepcí bytových politik ČR
 3. Aktuální koncepce bytové politiky ČR
 4. Vybrané nástroje státní bytové politiky a jejich zhodnocení
 5. Závěr
- Seznam použité literatury
Seznam zkratk
Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce
Seznam příloh
Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:


- LUX, Martin. *Bydlení - věc veřejná: sociální aspekty bydlení v České republice a zemích Evropské unie*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2002. 287 s. ISBN 80-86429-12-1.
LUX, Martin a František KUDA. *Regionální rozdíly v dostupnosti bydlení v České republice*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2008. 193 s. ISBN 978-80-7330-149-1.
POLÁKOVÁ, Olga. *Bydlení a bytová politika*. 1. vyd. Praha: EKOPRESS, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5.

Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.


Vedoucí bakalářské práce: **Ing. David Slavata, Ph.D.**

Datum zadání: 25.11.2011

Datum odevzdání: 11.05.2012


doc. Ing. Petr Tománek, CSc.
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně. Přílohu č. 4, danou mi k dispozici, jsem samostatně doplnila.

V Ostravě dne 26. 4. 2012

Monika Bárová

Monika Bárová

1. Úvod.....	4
2. Historie koncepcí bytových politik České republiky	6
2.1 Bytová situace v Československu v 1. polovině 20. století	7
2.2 Bytová situace v Československu v druhé polovině 20. století	9
2.3 Historie regulace nájemného	12
2.3.1 Československo po roce 1918	12
2.3.2 Československo v letech 1939-1948	14
2.3.3 Československo po roce 1948	15
2.3.4 Československo po roce 1989	16
2.4 Historie stavebního spoření	18
3. Aktuální koncepce bytové politiky České republiky	20
3.1 Cíle bytové politiky	20
3.2 Koncepce bytové politiky v letech 2005–2010	21
3.3 Plán koncepce bydlení do roku 2020	21
3.3.1 Cíle a priority bytové politiky v rozmezí let 2011-2020	22
3.4 Státní programy podpory bydlení.....	23
3.4.1 Ministerstvo pro místní rozvoj	23
3.4.2 Státní fond rozvoje bydlení	25
3.4.3 Ministerstvo životního prostředí	26
3.4.4 Stavební spoření	27
3.4.5 Příspěvek na bydlení a doplatek bydlení	28
4. Vybrané nástroje státní bytové politiky a jejich zhodnocení	30
4.1 Regulace nájemného první a druhé generace	33
4.2 Platná úprava regulace nájemného	37
4.3 Úprava regulace nájemného po 1. lednu 2014	39
4.4 Zhodnocení regulace nájemného.....	39
4.5 Stavební spoření	41
4.6 Zhodnocení stavebního spoření.....	46
5. Závěr.....	48
Seznam použité literatury	50
Seznam zkratk	52
Seznam příloh	

1. Úvod

Bydlení lze zařadit mezi jednu ze základních potřeb člověka žijícího v kulturní společnosti. Vyjadřuje touhu jedince po vytvoření a ochraně vlastního teritoria, které mu poskytuje pocit jistoty a osobní bezpečnosti. Jeho realizace je už od minulosti jednou ze stabilních lidských priorit, přičemž úroveň výsledné formy a přístup státu k této otázce se v průběhu dějin mění. Bydlení je vlastně určitou reflexí kulturní a ekonomické vyspělosti jednotlivých společenstev. S vývojem společnosti a s hospodářskou stabilitou narůstají i nároky na bydlení. Zajištění bydlení je v současnosti základem osobní odpovědnosti jednotlivce a jeho dostupnost je přímo úměrná jeho ekonomickým možnostem.

Základním posláním státu je vytvářet stabilní prostředí posilující odpovědnost jeho občanů za sebe sama, a tím zvyšovat jejich motivaci k zajištění svých základních potřeb vlastními silami.

Hlavním **cílem** mé práce je popis, srovnání a zhodnocení efektivnosti vybraných nástrojů bytové politiky. Zaměřila jsem se na dva aspekty této problematiky, a to na systém regulace nájemného a na produkt stavebního spoření.

Vzhledem k danému cíli byla stanovena **hypotéza**, stavební spoření mělo výrazný vliv na zvýšení dostupnosti bytu.

Pro dosažení stanoveného cíle, kterým je výše uvedené zhodnocení vybraných nástrojů bytové politiky, jsem si zvolila **metodu** komparace, tedy zpracování tématu na základě odborných pramenů a literatury, včetně legislativy k problematice bytové otázky. Dále jsem použila **metodu** statistického zpracování dat.

V první kapitole je předložena ucelená koncepce bytové politiky České republiky, a to z historického úhlu pohledu. Jednotlivé etapy vývoje bytové situace v Československu podrobně popisuje Olga Poláková ve své publikaci *Bydlení a bytová politika*, tato kapitola z její práce vychází. Historický aspekt je dále aplikován na regulaci nájemného ve čtyřech jednotlivých časových etapách, a to od doby vzniku samostatného Československého státu, přes období protektorátu k autoritativnímu politickému systému až po nástup demokracie. Okrajovou součástí historického zhodnocení je také otázka stavebního spoření,

jehož počátky lze hodnotit pouze z hlediska evropského kontextu, neboť se v České republice začalo rozvíjet až po roce 1989.

V kapitole druhé je nastíněna aktuální bytová politika České republiky, konkrétně státní bytová koncepce z let 2005–2010 a zároveň i současná bytová koncepce s výhledem do roku 2020. Důležité informace k tomuto aktuálnímu tématu mi poskytla odborná publikace Vojtěcha Krebse: *Sociální politika*, vydaná v roce 2005. V této části práce se zabývám podrobněji státními programy podpory bydlení, včetně jejich nástrojů, a situací v jednotlivých sektorech.

Ve třetí, závěrečné kapitole blíže představuji některé z důležitých nástrojů státní bytové politiky, které více či méně ovlivňují efektivní systém bytové politiky ČR. Podrobněji rozebírám politiku regulace a deregulace nájemného, zaměřuji se na nástroje nájmu a problémy s nimi spojené a zhodnocuji regulaci nájemného. Blíže představuji i druhý vybraný nástroj, produkt stavebního spoření a jeho zhodnocení včetně grafů.

2. Historie koncepcí bytových politik České republiky

Naléhavé problémy, týkající se nedostatku bytové kapacity, se začaly v evropských zemích řešit od počátku 19. století. Z historického hlediska reflektovaly v různé intenzitě soudobý politicko-ekonomický vývoj jednotlivých evropských států, poznamenaný od konce 18. století procesem industrializace. Průmyslová revoluce, období proměny hospodářských sektorů, charakteristické uvolňováním pracovních sil ze zemědělství a přechodem hospodářství od řemeslné a manufakturní výroby k tovární velkovýrobě, zásadně změnila společenskou koncepci, a to i z pohledu bytové problematiky. Přímiými sociálními důsledky průmyslové revoluce byl nárůst počtu obyvatel a změna společenské struktury. Dělnictvo, tzv. průmyslový proletariát, byla početná vrstva obyvatelstva s potřebou pracovního zařazení a nárokem na bydlení. Úroveň uspokojování této základní kulturní potřeby člověka byla, v případě této nižší příjmové skupiny obyvatelstva, velmi nízká a odrážela tak špatnou sociální situaci dělnictva.

Popisovaná procesuální společenská změna prohloubila rozdíly mezi bohatou vrstvou obyvatelstva a nižší třídou dělníků, kteří migrovali z venkova do nově vznikajících městských průmyslových center. Příimou paralelou s přesunem lidí do měst byla zvýšená poptávka po bytových jednotkách, finančně dostupných nižší dělnické třídě. Zásadním problémem byl nedostatek bytových jednotek svou kategorií spadajících do prostor přijatelných pro důstojný život.

Nízká úroveň hygienicky nevyhovujících a přeplněných bytů na periferiích, jejichž kapacita často převyšovala počet lidí na daný prostor, měla za následek zdravotní dopad na obyvatelstvo, a to zejména na děti a těhotné ženy. Tyto problémy se následně, prostřednictvím lékařských komor, dostaly do oblasti zájmu politiků a zákonodárců. „*V této souvislosti se od poloviny 19. století postupně, a s různou intenzitou v jednotlivých zemích, začala akceptovat určitá úloha státu v tzv. bytové péči*“¹.

Anglie, stát, ve kterém jako první došlo k procesu industrializace, také jako jedna z prvních evropských zemí reagovala na „bytovou otázku“ státní reformou, díky níž byly od roku 1851 z veřejných financí formou půjček obcím stavěny první dělnické byty a noclehárny. V ostatních evropských zemích trvalo prosazování podobných reforem déle.

¹POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 243.

Z pohledu Československa patřilo tehdejší Rakousko-Uhersko mezi státy s nízkým zájmem o tuto problematiku. Úroveň bydlení chudších vrstev obyvatelstva byla velmi nízká a nedostatek bytů určených pro tuto skupinu lidí se projevoval už od počátku 19. století, přičemž postoj státu k této otázce v první polovině 19. století byl víceméně apatický. Určitá změna nastala až po roce 1852, a to s první právní normou, jejíž vydání podpořilo postupné zakládání bytových družstev, byť ve svém výsledku se zanedbatelným efektem.²

I vývoj koncepce bytové politiky ve 20. století probíhal v závislosti na sledu historických událostí. Zásadní změny přinesly první a druhá světová válka, jejichž mezidobí bylo poznamenáno hospodářskou krizí a druhá polovina 20. století, ve které se v levicově orientovaných zemích pak uplatňovala koncepce socialistického hospodářství.

2.1 Bytová situace v Československu v 1. polovině 20. století

V období před první světovou válkou, tedy ještě před vznikem samostatného Československa, bylo třeba řešit bytové otázky zejména z pozice kvality prostorů a jejich vhodnosti k obývání v závislosti na nízké platební možnosti jejich uživatelů. Podpora bydlení nemajetných domácností se tedy z velké části týkala výstavby nových bytů s cílem zkvalitnění bytových podmínek, a tedy i celkové životní úrovně chudých.

Změna koncepce přišla s rokem 1918, kdy se válečným vlivem, v závislosti na poklesu nové bytové výstavby, prohloubil nepoměr mezi poptávkou a nabídkou bytů, a to zvláště v průmyslových centrech, zatížených zvýšenou potřebou pracovních sil pro válečnou výrobu. V přímé kontinuitě s tímto stavem docházelo ke zvyšování cen nájemného a následným neodůvodněným výpovědím nájemních smluv. Důsledkem uvedených skutečností vykazoval bytový trh v oblasti legislativy v průběhu a bezprostředně po skončení první světové války spíše represivní charakter.

²Až v roce 1892 byla legislativně zakotvena nepřímá podpora výstavby dělnických bytů formou daňového zvýhodnění, která byla v roce 1902 nahrazena zákonem č. 144/1902. Přímá podpora staveb obytných domů, které byly určeny nemajetným, byla v bývalém Rakousku-Uhersku zavedena až v roce 1908 zřízením Fondu císaře Františka Josefa I., ze kterého byl státním zaměstnancům poskytován 3% úrok a 0,5 % úmor půjčky na stavbu nebo koupi obytných domů. Ke zkvalitnění přispělo též zřízení Státního fondu pro péči o malé byty. Téhož roku byla problematika bytové péče, která do té doby nespádala do oblasti zájmu státní politiky rakouské monarchie, institucionalizována prostřednictvím ministerstva veřejných prací, kde byl na základě zákona č. 123/1908 ř. z. zřízen odbor bytové péče
POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 244.

Z pohledu politicko-ekonomického je možno bytovou politiku Československa po roce 1918 rozdělit do několika etap svého vývoje,³ korespondujícími s historickými událostmi, které toto období charakterizovaly.

Mezidobí let 1919-1924 bylo charakteristické kolísavou národohospodářskou a politickou situací, jejíž řešení neumožňovalo státní správě začlenit problematiku bytové péče mezi své priority. Tehdejší řešení bytové otázky mělo nestabilní a krátkodobý charakter, který se měnil v závislosti na ekonomickém vývoji státu. I přes tuto skutečnost stát podnikl několik opatření, kterými se bytová politika zčásti zkvalitnila.

Začalo docházet k regulaci trhu s byty, kterou byly pověřeny obce. Regulace měla za následek restriktci svobodné volby vlastníků v uzavírání smluv o pronájmu bytů, a to ve prospěch potencionálních nájemníků ze státních zaměstnanců. Toto omezení platilo i pro domy, které byly konfiskovány pro státní úřady. Na regulaci trhu s byty se do roku 1922 vztahovalo, v případě některých obcí, i omezení stěhovacího práva. Od tohoto roku již nevyšel žádný podobný zákon v platnost.

Regulace trhu s byty se týkala i přípustné výše nájemného u starých domů, postavených do 27. ledna 1917, jejichž nájemné stát podrobil regulaci a zvýhodnil tak majitele pouze nově postavených domů, kteří disponovali smluvní svobodou. Bytový trh se tím rozdělil na dvě části.

Ochrana nájemníků však nespočívala pouze v regulovaných částkách nájemného, ale také v zákonu, který chránil nájemníky před neopodstatněným odstoupením nájemce od nájemní smlouvy.

Z hlediska poptávky byl v počátcích vzniku našeho státu bytů nedostatek a navíc jejich stav z důvodu válečných událostí nebyl často uspokojivý. Chátrající domy nikdo neopravoval.

„Tento stav bylo možné odstranit v podstatě jen vyvoláním co možná největšího zájmu o investice do sféry bydlení, především budováním nových bytových jednotek. Tento zájem také sledoval zákon o podpoře stavebního ruchu č. 281 z 23. května 1919.“⁴

³Jednotlivými fázemi bytové historie Československa se podrobněji zabývá O. Poláková v knize *Bydlení a bytová politika* v kapitole 12., str. 245- 263.

V roce 1919 tedy nastala postupná reforma bytové produkce, která ovšem dosáhla svého vrcholu až v roce 1924, kdy naše měna dosáhla pevné stability.

Opatření na podporu výstavby bytů se realizovala především prostřednictvím Státního bytového fondu a zákonů o stavebním ruchu, a to pomocí státních záruk, státních půjček a příspěvků. Taktéž snadnějším přístupem k získání úvěru na stavbu, osvobozením od domovní daně, které se ukázalo jako nejúčinnější způsob nepřímé podpory staveb obytných domů, snížením sazeb odpisů a poplatků a nepřímou podporou staveb, především snahou ovlivňovat neoprávněné zvyšování cen stavebnin.

V následujících letech, až do počátku hospodářské krize, měla bytová produkce spíše vzrůstající charakter, takže na počátku 30. let byla bytová potřeba ve své kvantitativní formě téměř vyřešená.⁵

Další zásadní pokles kvality bydlení způsobila až hospodářská krize. Důsledkem této celosvětové hospodářské regrese se mezi lety 1929-1934 řada lidí dostala do velmi tíživé ekonomické situace, hraničící mnohdy s úrovní bída. Dopady na Československou ekonomiku byly obrovské, s prudkým poklesem průmyslové výroby se zvyšovala nezaměstnanost a palčivá ekonomická situace se odrážela i ve sféře bydlení. Lidé byli nuceni stěhovat se do menších a lacinějších bytů, přičemž větší byty zůstávaly často prázdné. Kvalita bydlení tedy opět klesala. K postupnému ožívování ekonomiky došlo mezi lety 1934-1938. Ovšem následující období druhé světové války a s ní spojené podepsání Mnichovské dohody přineslo nový hospodářský rozvrat. Krizi podlehl i oblast bytové péče a s ní spojený nový nárůst kvantitativního nedostatku bytů za současného omezování veřejně podporované stavební činnosti, které vyústilo v roce 1941 k úplnému zákazu staveb.

2.2 Bytová situace v Československu v druhé polovině 20. století

Počátky druhé poloviny 20. století s sebou nesly radikální politické změny. Odklon od prvorepublikové demokracie a nástup autoritativního politického systému přinesly v oblasti bytové struktury nejmarkantnější rozdíly.

⁴POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 248.

⁵Nadále byla nájemci využívána řada bytů ve stavu, který by ze současného pohledu nevyhovoval hygienickým ani prostorovým požadavkům. Jednalo se o různé nouzové a sklepní byty, či společné byty s více domácnostmi.

V období od roku 1946 se v souvislosti s realizací dvouletého plánu obnovy hospodářství pomalu začínal obnovovat válkou zničený bytový fond, k čemuž napomáhaly vyjma stavební činnosti i „administrativně plánovací metody a opatření“.⁶

Mezi tuto legislativní reformu spadalo vyvlastňování pozemků a budov pro veřejné účely, regulace nájemného a regulace trhu s byty. Koncepce bytového hospodářství měla v socialisticky orientovaném státě pevně stanovenou formu, která patřila mezi nástroje, vedoucí k upevňování režimu. Byty, kterými disponoval státní fond, byly přerozdělovány státním zaměstnancům, přičemž náklady na provoz bytů byly z velké části hrazeny ze státního rozpočtu. Stát tímto způsobem dotoval náklady na výstavbu, údržbu i správu bytů a rezort bytového hospodářství brzy začal být ztrátový. Byl to jeden z důvodů, proč stát obnovil v polovině 50. let družstevní bytovou výstavbu, která už v roce 1965 převyšovala svým počtem dokončených bytů výstavbu komunální. Od 60. let navíc rostl význam podnikové výstavby.⁷

Charakteristickým rysem bytové politiky druhé poloviny 50. let byla typizovaná výstavba panelových domů, založená na sjednocujícím prvku železobetonových prefabrikátů. Vznikaly tak ve velmi krátké době nové bytové komplexy, uspokojující potřeby levného a rychlého bydlení. Kvantitativní záměr byl v přímém rozporu s kvalitou i estetickým či urbanistickým zřetelem. Tato architektonická necitlivost měla přímý dopad zejména na historickou výstavbu a celkový ráz krajiny.

Masivním nárůstem takto koncipovaných bytových komplexů byly „postiženy“ zejména kraje s hustou průmyslovou infrastrukturou, tedy severomoravské a severočeské regiony. I přes tento fakt nebyla nabídka bytů v průmyslových oblastech dostačující. V této souvislosti, a také v závislosti na stále častějším stěhování převážně mladých lidí z venkova do měst, se v 70. letech stalo řešení bytového problému prioritním tématem.⁸

⁶POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 252

⁷Podniková bytová výstavba dosáhla svého vrcholu v roce 1975, kdy bylo z tohoto fondu postaveno téměř 21 tisíc bytů. Podniková bytová produkce, stejně jako produkce družstevní převyšovala produkci komunální. i přesto, že po roce 1975 počet bytů v podnikové výstavbě klesal, a v roce 1981 byla tato forma výstavby zrušena, bylo ještě před koncem totalitního režimu dokončeno 820 takto financovaných bytů. POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str.261

⁸V letech 1971-1975 bylo dokončeno 614 tisíc bytů, což bylo kvantitativně nejvíce bytů v éře totalitní správy. Pro porovnání dat bylo ve stejném časovém rozpětí, letech 1925-1929, tedy v době relativně stabilního hospodářského vývoje našeho státu postaveno 115 tisíc bytů.

Po éře kvantitativní produkce minulých let se začal brát ohled i na kvalitu bydlení. S uspokojováním bytové poptávky se zvyšovala i jejich vybavenost, kdy převážnou část této výstavby začaly tvořit byty 1. kategorie s větší obytnou plochou.

Spolu s bytovou výstavbou byl v popisovaném období přesně stanoven systém distribuce, správy a financování státních bytů.

Strukturálně byla forma bytové distribuce založena na systému evidence bytů a uchazečů o byty a státních pořadnících, založených na pevném základě dle určitých kritérií. Cílem tohoto systému, korespondujícího plně se státní ideologií, bylo přerozdělování bytového fondu v souladu s potřebami jednotlivců i státu. Celá koncepce ovšem často nezohledňovala přirozeně se měnící situaci rodin a s ní i měnící se poptávku po velikosti obytné plochy. Po administrativní stránce vykazoval tento systém značné nedostatky. Z tohoto důvodu se mezi nástroje bytové politiky začlenilo i financování bydlení, jako nedílná součást národního hospodářství. Podíl státních dotací bylo možné rozdělit na několik částí. Financování bydlení spočívalo ve financování bytové výstavby, poskytování základního technického a občanského vybavení, včetně přípravy pozemků a financování provozu, správy a údržbu bytového fondu.

„Ze státního rozpočtu byla financována převažující část bytů. Jednalo se o účelové státní subvence na výstavbu bytů, příspěvky na družstevní a později i individuální bytovou výstavbu, výhodné úvěry družstevní bytové výstavbě i půjčky na individuální výstavbu“.⁹

V důsledku této státní „velkorysosti“ docházelo v Československu od počátku 60. let minulého století k postupnému zkvalitňování úrovně bydlení, které se projevovalo stále vyšší vybaveností nových bytových jednotek a zvětšující se obytnou plochou dokončených bytů. Mezidobí let 1960-1989 bylo z kvantitativního hlediska charakteristické nadprůměrnou bytovou produkcí, která korespondovala s bytovou produkcí ostatních socialistických států.

V počátcích 70. let byl dokonce nárůst dokončených bytů tak vysoký, že Československo se v tomto ohledu zařadilo krátkodobě mezi přední evropské země.¹⁰

⁹POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 256.

¹⁰V celoevropském kontextu, v porovnání se západoevropskými státy byla ovšem koncepce československé bytové politiky nedostatečná. Přestože průměrná velikost a vybavenost bytů rostly, západoevropské země disponovaly byty v průměru s dvojnásobkem obytné plochy a větší vybaveností bytového fondu.

2.3 Historie regulace nájemného

Předchozí kapitola nastínila měnící se sociální strukturu našeho státu aplikovanou na bytové problémy tehdejší doby. Jedním ze specifických nástrojů této sféry byla oblast regulace výše nájemného, která primárně vycházela z hospodářsko-politického záměru. Cílem bylo rychlejší a efektivnější zabydlení nově vznikajících průmyslových oblastí státu.

Regulace nájemného zaznamenala v průběhu doby mnoha změn. Tyto změny reagovaly na situaci ve společnosti, politický vývoj a státní politiku bydlení. Poprvé hovoříme o regulaci nájemného za první světové války, v době Rakousko-Uherska, jako reakci na události první světové války. Regulace nájemného pak skončila nedávno, a to v roce 2011, kdy už můžeme hovořit o tom, že regulace nájemného fakticky neexistuje. Zákodárce uzákonil možnost srovnání původního regulovaného nájemného s cenou tržní, když tomuto předcházela možnost jednostranného zvyšování nájemného pronajímatelem.

2.3.1 Československo po roce 1918

S koncem první světové války a následným vznikem samostatného Československého státu nastala nutnost regulace výše nájemného, přičemž důvody tohoto kroku spočívaly právě v poválečných důsledcích, které na určitou dobu podstatně ovlivnily sociální strukturu naší země. Mezi příčiny regulace nájemného se řadilo úmrtí či invalidita vojáků, nízké příjmy, stěhování obyvatel do měst pro potřeby průmyslu, zejména zbrojního.¹¹

Již brzy po vzniku samostatného Československa bylo dne 17. prosince 1918 vydáno Nařízení ministra sociální péče a ministra spravedlnosti č. 83/1918 Sb., o ochraně nájemců. Předmětem nařízení byla ochrana nájmů bytů, jednotlivých částí bytů a nájmů obchodních místností. Nařízení reagovalo na stávající situaci po skončení první světové války. Toto nařízení umožnilo zvýšit dříve sjednané nájemné jen za předpokladu, že nedosahuje nařízením stanovené maximální výše nájemného a současně pokud nastaly skutečnosti odůvodňující zvýšení nájemného, a to zejména:

- zvýšení ročních výloh na udržování a správu domu, zvýšení poplatků za vodu a kanalizaci, nebo z důvodu vyšších nákladů za světlo a teplo
- zvýšení veřejných dávek (daní)

¹¹ První regulaci nájmů zavedlo Rakousko-Uhersko ze stejných důvodů již v roce 1917.

- zvýšení úrokové míry nebo poplatků z hypoték v souvislosti s pořízením domu.

Limitem, určujícím maximální navýšení ceny nájemného, byla výše skutečně navýšených nákladů; jinak řečeno, nájemné se mohlo zvýšit jen o tu sumu, o kterou byly náklady vyšší. Neopodstatněně nařízené zvýšení nájmu pak spadalo pod sankci neplatnosti.

Nařízením bylo rovněž přiznáno právo přezkumu na zvýšení nájemného. Tento přezkum prováděl tzv. nájemní úřad,¹² případně okresní soud. Řízení bylo považováno za nesporné a v rámci dokazování měly být vyslechnuty osoby přezvědčné, znalé místních poměrů, které se měly vyjádřit k výši nájmu v místě a čase obvyklém.

Sankce za porušení regulace nájemného byla v nařízení vymezena ustanoveními o trestní odpovědnosti. Osobě, která nařízení poruší, hrozila pokuta do 20.000 korun ve prospěch chudinského fondu nebo dokonce vězení až na 6 měsíců.

Nařízení ministra sociální péče a ministra spravedlnosti č. 83/1918 Sb., o ochraně nájemců bylo zrušeno zákonem č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků, účinným od 3. května 1920. Zákon upravil ochranu nájemníků z hlediska omezení výpovědních důvodů a z hlediska výše nájemného. Oproti úpravě v nařízení ministra zákon umožnil zvýšení nájemného i za jiných podmínek, když základem pro zvýšení nájemného byl v zásadě stav k 1. srpnu 1914, tedy stav před první světovou válkou. Pokud šlo o první pronájem, byl pro zvýšení rozhodující stav při uzavření smlouvy o prvním pronájmu. Zvýšit nájemné o více než 20% bylo možno jen se svolením nájemního úřadu a pouze za podmínek, uplatňujících následující důvody:

- zvýšení veřejných dávek
- zvýšení výloh na správu a udržování domu
- zvýšení úrokové míry a poplatků za pohledávky váznoucí na domě
- konkrétní náklady na občasné nebo mimořádné náklady za opravy a obnovu domu.

Zákon použil i pojem „přiměřené nájemné“, a to v souvislosti s nájmem bytu v nově vystavených domech. Přiměřenost bylo nutno zkoumat z hlediska obvyklého nájemného v místě a čase a též v souvislostech s náklady za provoz domu.

¹²Nájemní úřad měl být povinně zřízen ve městech a obcích s počtem obyvatel vyšším než 20.000, v ostatních obcích jen na základě usnesení obecního výboru, tedy dobrovolně.

Další zákon regulující nájemné je zákon č. 130/1922 Sb., o ochraně nájemníků, účinný od 1. května 1922. I zde jako tzv. základní nájemné byla vzata výše nájemného k 1. srpnu 1914. Veškerá regulace nájemného se pak odvíjela od tohoto základního nájemného. Nově tento zákon zavedl rozdíl v regulaci nájemného bytů podle jejich velikosti (počtu obytných místností), kdy byla uzákoněna zásada, že čím více místností měl byt, tím více šlo nájemné zvýšit, a to až o 40% základního nájemného.

Zákon č. 130/1922 Sb. upravoval zvyšování nájemného postupně, první vlna se předpokládala od 1. srpna 1922, další následně od 1. listopadu 1922. Trestněprávní odpovědnost zůstávala stejná.

V dalších letech docházelo k postupné deregulaci nájemného samostatnými zákony, vydávanými každoročně v letech 1923, 1924 a 1925. Princip zvyšování byl vždy v zásadě stejný – zákon stanovil maximální výši nárůstu v procentech. Následně vydaný zákon č. 44/1928 Sb., o ochraně nájemníků byl účinný až do 1. ledna 1950 a několikrát novelizován o stanovení regulace nájemného. Ani tato nová podoba zákona nezměnila princip omezeného zvyšování nájemného o maximální možnou procentuální míru oproti základnímu nájemnému. Proces deregulace byl ukončen ve 30. letech 20. století.

2.3.2 Československo v letech 1939-1948

V době protektorátu byla opět zavedena regulace nájemného, a to nařízením vlády 175/1939 Sb., vydaným v návaznosti na nařízení vlády č. 121/1939 Sb., o zřízení nejvyššího úřadu cenového. Toto nařízení vlády 175/1939 Sb. zavedlo obecně zákaz zvyšování cen nad jejich stav k 20. 6. 1939. Zákaz se vztahoval též na nájemné bez rozdílu, zda jde o nájemné bytu či nebytových prostor. Porušení tohoto zákazu bylo přestupkem se sankcí až do 1.000.000 korun, vězení jednoho roku nebo ztráty živnosti u živnostníků.

V roce 1940 bylo vydáno vládní nařízení č. 177/1940 Sb., které umožnilo zvýšit nájemné od 1. července 1940 na úroveň přiměřeného nájemného. Částku, kterou bylo přiměřené nájemné vyčísleno, měly vyhlásit okresní úřady podle směrnic vydaných nejvyšším úřadem cenovým. Okresní úřad rovněž rozhodoval tam, kde se nájemce s pronajímatelem na výši nájemného nedohodnul. Účinnost těchto předpisů byla zrušena až v roce 1950.

2.3.3 Československo po roce 1948

V souvislosti se změnou režimu po 25. únoru 1948 došlo ve společnosti k přijetí principu plánovaného hospodářství. Zákonem č. 241/1948 Sb. byl přijat první pětiletý plán, který předpokládal systém plánování a regulaci cen jako prostředek splnění pětiletého plánu. To se týkalo i nájmu bytů.

V roce 1950 byla vydána vyhláška Ministerstva práce a sociální péče č. 411/1950 Ú. 1. l., o úpravě nájemného z bytů a jiných místností dokončených po 5. květnu 1945. Věcná působnost vyhlášky spadala jen na stavby, které byly dokončeny po 5. květnu 1945. Jednoznačně stanovila, že lze požadovat jen nájemné ve výši stanovené podle této vyhlášky. Princip stanovení nájemného byl dán součinem podlahové plochy a sazby za 1m² bytu. Dále tato vyhláška stanovovala sazbu podle velikosti obce s tím, že konkrétní sazbu měl určit okresní národní výbor a neznala stanovení nájemného podle kvality bytu, tedy podle jeho vybavení a příslušenství. Určení výše nájemného tak nebylo dáno na dohodě stran, ale jednostranným oznámením pronajímatele nájemníkům. Okresní národní výbor byl rovněž orgánem, který rozhodoval o výši nájemného v případě, že nájemce nesouhlasil s oznámenou výší nájemného.

Vyhláška 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, oproti předchozí vyhlášce 411/1950 Ú. 1. l. má již širší věcnou působnost. Vztahuje se na všechny nájemní byty vyjma bytů stavebních bytových družstev zřízených po roce 1958. Jde-li o byty postavené s finanční, úvěrovou a jinou pomocí poskytnutou podle předpisů o finanční a úvěrové pomoci družstevní bytové výstavbě, u nichž je nájemné stanovováno podle zvláštních předpisů, a na byty, se kterými hospodaří správa služeb diplomatického sboru. Vyhláška zavedla rozdělení bytů do čtyř kategorií podle způsobu vytápění a podle základního příslušenství. Výše nájemného se pak počítala násobkem plochy bytu a sazby za 1 m² bytu, roční sazbou za zařízení a vybavení bytu a koeficientem kvality bytu. Nově též vyhláška zavedla slevu z nájmu bytu za každé nezaopatřené dítě žijící s pronajímatelem ve společné domácnosti.

Sazby nájemného stanovené vyhláškou 60/1964 Sb. zůstaly v zásadě beze změny až do 31. prosince 1993, kdy nabyla účinnosti nová vyhláška 176/1993 Sb.

2.3.4 Československo po roce 1989

Po tzv. sametové revoluci pokračovala regulace nájemného dle vyhlášky 60/1964 Sb. Novelou č. 15/1992 Sb. bylo k červenci 1992 zvýšeno nájemné (resp. ta část nájemného stanovená podle násobku plochy a sazby za 1m²) o 100%. Šlo o první podstatné zvýšení nájemného od roku 1964. Přesto výše nájemného zůstala regulovaná, což zákonodárce konstatoval v §5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

Od 1. ledna 1994 Sb. byla účinná vyhláška 176/1993 Sb., která pokračovala v nastolené regulaci nájemného u domů a bytů postavených do 30. června 1993 a u dříve uzavřených nájemních smluv¹³. Vyhláška ponechala rozdělení bytů do čtyř kategorií, stejně tak v zásadě zachovala způsob výpočtu nájemného v závislosti na podlahovou plochu, sazbu za 1m² a korekci podle vybavení bytu a jeho polohy. Byla zrušena sleva za počet nezaopatřených dětí v bytě. Vyhláška stanovila maximální základní měsíční nájemné takto:

- I. kategorie: 6,00 Kč
- II. kategorie: 4,50 Kč
- III. kategorie: 3,50 Kč
- IV. kategorie 2,50 Kč

S vyhláškou 30/1995 Sb., která byla novelizací vyhlášky č. 176/1993 Sb., bylo zavedeno regulační pravidlo, na jehož podkladě bylo možno maximální výši nájemného každoročně zvyšovat; tímto byl dán základ pro deregulaci nájemného a začal se tím vytvářet prostor pro tržní nájemné. Počítalo se s tím, že pro daný rok se nájemné upraví ve vztahu k nájemnému za rok předchozí o koeficient obcí vyjadřující význam lokality (velikost obce), inflační koeficient a rozhodovací koeficient. Současně byl stanoven maximální koeficient růstu nájemného v závislosti na velikosti obce¹⁴. Koeficient podle velikosti obce měly stanovovat obce obecně závaznou vyhláškou, zbylé koeficienty mělo stanovovat Ministerstvo financí.

Byty postavené po termínu 30. červen 1993, kde se na financování podílely veřejné prostředky, měly speciální regulaci ve formě tzv. věcně usměrňovaného nájemného, kde se výše nájemného vypočítávala násobkem pořizovací ceny bytu a koeficientem 0,00375. Pro stanovení výše nájemného tak bylo podstatné, za jakou částku byl byt postaven (pořizovací cena).

¹³Regulace se nevztahovala na nově uzavřené nájemní smlouvy.

¹⁴Nejvyšší koeficient pro Prahu byl stanoven 1,19, naopak pro obce do 9.999 obyvatel byl koeficient 1,06.

Další novelou, vyhláškou 41/1999 Sb., účinnou od 29. února 1999, byl zrušen koeficient inflační a rozhodovací a byl zachován koeficient růstu nájemného, který měla stanovit na každý rok obec ve své obecně závazné vyhlášce. Současně byla uzákoněna maximální výše tohoto koeficientu v návaznosti na měsíční tempo růstu úhrnného indexu cen stavebních prací stanovených Ministerstvem financí a zveřejněných v Cenovém věstníku.

Nálezem Ústavního soudu České republiky č. 231/2000 Sb. ze dne 21. června 2000 byla vyhláška 176/1993 Sb. zrušena ke dni 31. prosince 2001. Šlo o průlomový nález Ústavního soudu, kterým bylo konstatováno, že deregulace je nedostačující. Vyhláška omezuje vlastnické právo a regulací jen některých nájemních vztahů je porušována zásada rovnosti. Ústavní soud rovněž konstatoval, že nájemné mnohdy nepostačuje na základní údržbu domů a bytů.

Přestože nález Ústavního soudu předpokládal novou právní úpravu o deregulaci nájemného, zákonodárce tak učinil až zákonem č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, účinném 31. března 2006. Zákon umožnil pronajímateli jednostranně zvýšit nájemné jedenkrát ročně počínaje 1. lednem 2007 a následně vždy k 1. lednu, pokud se nájemce s pronajímatelem nedohodnou jinak. Zvýšit jednostranně nájemné se mohlo jen dopředu, nešlo jej zvýšit zpětně. Pronajímatel musel zvýšení nájemného oznámit písemně a uvést odůvodnění. Toto písemné oznámení bylo nutné doručit nájemci dostatečně předem, neboť účinnost zvýšení nájemného byla nejdříve prvním dnem kalendářního měsíce následujícím po uplynutí tří kalendářních měsíců po doručení oznámení nájemci. Zvýšení nájemného bylo možné maximálně o přírůstek měsíčního nájemného, stanovený v příloze k citovanému zákonu, koeficient byl v rozmezí 0,026 – 0,05 podle velikosti obce.

Zákon č. 107/2006 Sb. v té části, která se týkala deregulace, pozbude platnosti dnem 31. prosinec 2012.¹⁵

¹⁵Původní předpoklad ukončení účinnosti byl do 31. 12. 2010, účinnost byla o dva roky prodloužena zákonem č. 150/2009 Sb.

2.4 Historie stavebního spoření

V rámci historického zhodnocení bytové politiky je nutné nastínění produktu stavebního spoření, který však v naší republice nabyl uplatnění až v souvislosti se státní politickou reformou v 90. letech minulého století.

Základní myšlenka stavebního spoření, včetně rámcových pravidel, vznikla v Anglii, ale stavební spoření má dlouholetou historii zejména v sousedním Německu a Rakousku. Historicky první stavební spořitelna byla v roce 1775 založena v Birminghamu a nesla název Building Society. Členové tohoto spolku poskytovali vklady do fondu a z něj byly následně financovány úvěry na jejich bytové účely.

V Německu založil první stavební spořitelnu pastor von Bondeschwingh v roce 1885 ve městě Bielefeldu. Tato spořitelna byla známá jako *Stavební spořitelna pro každého*. Stavební spoření se v Německu rozvinulo až v průběhu poválečné rekonstrukce, v letech 1924 až 1929. Významnou osobou v rozvoji tohoto produktu byl především Georg Kropp, který byl zakladatelem tzv. *Společenství přátel*. Již po třech letech od jeho založení z něj byly přiděleny první peníze na bytovou výstavbu.

K první zásadní změně v systému došlo ve 30. letech, kdy bylo zavedeno kritérium pro získání úvěru, tzv. „hodnotící číslo“. Do té doby byl systém založen na principu losování.

Období „hospodářského zásahu“, které mělo významný vliv na další intenzivní rozvoj stavebního spoření, odstartovala měnová reforma z roku 1948. Po stavebním spoření byla obrovská poptávka, neboť v té době v Německu chybělo asi 5 až 6 milionů bytů. V letech 1948 až 1971 došlo k enormnímu nárůstu počtu uzavřených smluv. Na počátku zmiňovaného období jich bylo pouze přes 300 tisíc, zatímco o 23 let později jejich počet převyšoval 12 milionů.

Přijetím zákona o stavebním spoření, který vstoupil v platnost v roce 1973, byl vytvořen jednotný rámec pro podnikání v této oblasti. Osmdesátá léta tak byla pro stavební spoření slabým obdobím, neboť se díky všeobecně dobré hospodářské situaci a růstu příjmu

obyvatelstva uklidnila i situace na trhu s byty. Situace se výrazně zlepšila s velkými změnami na přelomu devadesátých let.¹⁶

Na území České republiky vznikly první stavební spořitelny v roce 1927. V té době tento způsob spoření nebyl českou vládou nijak podporován, a proto nedocházelo k hromadnému využívání tohoto způsobu spoření. Situace se dál nevyvíjela ani po druhé světové válce, kdy došlo k přechodu na socialistický model hospodaření, v němž již individuální spoření k zajištění bydlení nemělo své místo.

K podnětu opětovného oživení stavebního spoření dochází až po politických změnách roku 1989 z důvodu nedostatečného a zanedbaného bytového fondu. Stavební spoření bylo zavedeno na český trh až schválením zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, jenž nabyl účinnosti 1. dubna 1993. Smyslem opětovného zavedení stavebního spoření bylo zvýšení zájmu občanů o vlastní bydlení. Zákonodárci se tímto snažili motivovat občany ke spoření a následnému využití těchto prostředků k pořízení bytu či jeho vylepšení. I přesto, že stavební spoření v České republice patří mezi nejmladší bankovní produkty, vydobylo si na trhu finančních nástrojů již od počátku své existence nezastupitelné místo.

¹⁶Asociace českých stavebních spořitelén [online]. [4. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/historie-stavebniho-sporeni/>

3. Aktuální koncepce bytové politiky České republiky

Bydlení je v současné době důležité pro sociální, ekonomický, ale i kulturní vývoj společnosti. Oblast bydlení patří k prioritám současné vlády. Vláda považuje bydlení za důležitou součást životní úrovně a celkové kvality života obyvatelstva. Uvědomuje si rizika, která mohou z neuspokojivé situace v oblasti bydlení vyplývat a která mohou negativně ovlivňovat například zdravotní stav populace, fungování na trhu práce nebo proces sociálního začleňování. Vláda ČR předkládá občanům, obcím, krajům a všem subjektům působícím v oblasti bydlení koncepci bytové politiky, která je závazným politickým dokumentem, v němž jsou stanoveny základní směry vývoje i konkrétní cíle v oblasti bydlení.¹⁷

Bytovou politiku státu lze charakterizovat jako *“systém poptávkově orientovaných podpor, nabídkově orientovaných iniciativ a přímých zásahů státu na bytovém trhu, které jsou nutné k optimální alokaci bytu jako statku, jenž je specifický svou komplexností, pevným umístěním v prostoru, relativně vysokými náklady na jeho pořízení, mimořádně dlouhou dobou životnosti a potřebou tohoto statku k realizaci osob a rodin v moderní společnosti.”*¹⁸

3.1 Cíle bytové politiky

Základním cílem bytové politiky je zvýšení celkové a finanční dostupnosti bydlení. Celková dostupnost bydlení souvisí se vztahem mezi disponibilním bytovým fondem a bytovou potřebou domácnosti, která je ovlivňována zejména rozsahem a mírou využití existujícího bytového fondu, rozsahem bytové výstavby a demografickým vývojem. Finanční dostupnost bydlení souvisí s uspokojováním bytové potřeby za „cizí“ pomoci.

Další, tzv. doplňkové cíle jsou:¹⁹

- zvýšení objemu bytové výstavby
- podpora péče o současný bytový fond a jeho optimální využívání
- podpora vlastnického bydlení
- podpora domácností s nízkými příjmy nebo jinak zvýhodněných domácností
- podpora výstavby sociálního bydlení
- spolupráce s neziskovými organizacemi v oblasti bydlení

¹⁷Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [2. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=d8438a9e-97ab-489e-ba7c-7ed217078a6f>

¹⁸KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3. vyd. Praha: Aspi, 2005. 504 s. ISBN 80-7357-050-5. s. 372 – 373.

¹⁹POLÁKOVÁ, Olga. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 31.

- zvýšení účinnosti a efektivnosti poskytovaných dotací do oblasti bydlení
- zlepšení právní úpravy vztahů jednotlivých subjektů na trhu s byty.

3.2 Koncepce bytové politiky v letech 2005–2010

Koncepce bytové politiky v letech 2005–2010 byla dne 16. března 2005 schválená vládou usnesením č. 292, přičemž tento dokument rovněž obsahoval krátkodobý realizační program pro roky 2005 a 2006.

Hlavním cílem bytové politiky z hlediska občanů bylo²⁰:

- zvyšování finanční dostupnosti pro obyvatelstvo
- zvyšování nabídky bydlení zejména prostřednictvím podpory nové nájemní výstavby
- zvyšování kvality bydlení především prostřednictvím pomoci při správě, údržbě, opravách a modernizaci bytového fondu, trvalé zajištění nástrojů k financování bydlení dostupných pro většinu obyvatelstva, průběžný monitoring jejich účinnosti a efektivity a jejich případná korekce
- aplikace pravidel společného trhu EU, především podmínek slučitelnosti veřejných podpor.

Tuto bytovou koncepci se dařilo naplňovat, avšak podpora dostupnosti bydlení byla vychýlena ve prospěch bydlení vlastnického. Co se nepodařilo naplnit, je cíl zajištění stability nástrojů pro financování bytové politiky v části investičních podpor poskytovaných prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení.

3.3 Plán koncepce bydlení do roku 2020

13. července 2011 byl schválen návrh koncepce bydlení ČR²¹ do roku 2020 usnesením vlády č. 524. Koncepce se skládá z části analytické a části návrhové. V analytické části jsou uvedeny dostupné údaje, zkušenosti a poznatky o bytové politice v ČR zejména v době platnosti předchozí koncepce pro roky 2005–2010. Tato část dále přináší poznatky a údaje, které shrnuje a zhodnocuje. Návrhová část následně vychází z těchto souhrnů. Předmětem této bytové koncepce by mělo být zejména kvalitnější fungování nástrojů podpory bytové politiky a úprava

²⁰Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [9. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1ad2396e-2c60-4d72-bed7-e35322a08312>

²¹Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [9. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>

jejich podmínek tak, aby v maximální míře plnily účel, pro který byly zřízeny a přitom byly dostupné všem určeným subjektům.

Mezi nové výzvy bytové politiky v ČR pro období 2011–2020 patří:

- zhoršení finanční dostupnosti bydlení ve většině domácností
- růst cen energií, tepla a vody a z nich vyplývající snižování spotřeby
- demografické změny vyplývající ze snižujícího se počtu mladých domácností a zvyšujícího se počtu domácností starší generace
- omezené veřejné prostředky.

3.3.1 Cíle a priority bytové politiky v rozmezí let 2011-2020

Základem koncepce je formulace vize a její rozpracování do konkrétních cílů a priorit²² až po jednotlivé nástroje a úkoly pro státní orgány nebo právní organizace. Mezi tyto plánované předpoklady koncepce bydlení patří dostupnost, stabilita financí, legislativy, institucí a také kvalita bydlení.

Prioritami ve vizi dostupnost jsou: vyváženost podpor, zvýšení dostupnosti bydlení pro cílovou skupinu, snižování nákladů spojených s bydlením, pomoc státu při živelných pohromách a předcházení vzniku škod způsobených živelnými pohromami.

Prioritami ve vizi stabilita financí jsou: stabilní portfolio zdrojů financování a snížení finančního zatížení systému.

Prioritami ve vizi stabilita legislativy jsou: stabilní právní úpravy ve veřejnoprávní oblasti (specificky upravující procesy ve výstavbě), stabilní právní úpravy v soukromoprávní oblasti (nájem, vlastnictví bytu), respektování principu ekonomické přiměřenosti a udržitelnosti veřejných rozpočtů při aplikaci práva EU a zvyšování transparentnosti trhu bydlení poskytováním nezávislých a spolehlivých informací.

Prioritami ve vizi stabilita institucí jsou: důsledné vymezení odpovědností a koordinace aktivit státu v oblasti politiky bydlení a posílení úlohy obcí v bytové politice.

²²VAKinfo [online]. [10. 4. 2012] . Dostupné z: <http://www.vakinfo.cz/o-cem-se-hovori/koncepce-bydleni-cr-do-roku-2020>

Prioritami ve vizi kvalita jsou: snižování investičního dluhu, kvalita vystavěného prostředí, specificky s ohledem na bydlení a podpora zvyšování kvality vnějšího prostředí rezidenčních oblastí.

3.4 Státní programy podpory bydlení

Podporou bytové politiky se zabývá Ministerstvo pro místní rozvoj, jenž spravuje finanční prostředky státního rozpočtu, Státní fond rozvoje bydlení, který se při realizaci svých programů řídí nařízením vlády České republiky a Ministerstvo životního prostředí koordinující ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. Dalšími vládními institucemi podporujícími bytovou politiku státu jsou Ministerstvo financí, které má ve svém rozpočtu zahrnuty finanční prostředky na podporu stavebního spoření, a Ministerstvo práce a sociálních věcí, které poskytuje příspěvek na bydlení.

3.4.1 Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen MMR)²³ je jedním z ústředních orgánů státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu, nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování, stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Bylo zřízeno s účinností od 1. listopadu 1996.

MMR dále spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu, koordinuje činnosti jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu. Současně koordinuje financování těchto činností v případě, že tyto prostředky přímo nespravuje. Poskytuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením, zajišťuje činnosti spojené s procesem zapojování územních samosprávných celků do evropských regionálních struktur a spravuje Českou centrálu cestovního ruchu.

Nástroji Ministerstva pro místní rozvoj jsou: podpora regenerace panelových sídlišť, podpora výstavby nájemních bytů, podpora výstavby technické infrastruktury pro následnou výstavbu bytových a rodinných domů, podpora výstavby podporovaných bytů, podpora oprav vad panelové bytové výstavby a podpora oprav domovních olověných rozvodů.

²³Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [4. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getdoc/930c8c00-9458-48c2-b11b-76bfd0bd8105/Ministerstvo>

Cílem **Podpory regenerace panelových sídlišť** je vytvořit podmínky pro postupnou přeměnu stávajících monofunkčních sídlištních celků na atraktivní polyfunkční městské části. Podpora je poskytována, např. na výstavbu dopravní infrastruktury a pěších komunikací, veřejných prostranství a cyklistických stezek, odstavných a parkovacích stání, vybudování protihlukových stěn úpravy a budování veřejných rekreačních ploch.

Cílem **Podpory výstavby nájemních bytů** je podpora výstavby nájemních bytů ve vlastnictví obcí určených pro příjmově vymezené osoby, přičemž je výše dotace závislá na způsobu řešení tepelně technických vlastností budovy.

Cílem **Podpory výstavby technické infrastruktury pro následnou výstavbu bytových a rodinných domů** je rozšířit nabídku investovaných pozemků pro následnou výstavbu bytových a rodinných domů. Dotace se poskytuje pouze obcím, kde je současně budována komunikace, kanalizace i vodovod.

Cílem **Podpory výstavby podporovaných bytů** je podpora výstavby nájemních bytů ve vlastnictví obce pro osoby, které jsou znevýhodněny v přístupu k bydlení. Program zahrnuje tři dotační tituly, kterými jsou chráněný byt, byt na půl cesty a vstupní byt. Chráněný byt je určen osobám se sníženou soběstačností ze zdravotních důvodů nebo z důvodu pokročilého věku. Byt na půl cesty je určen osobám se sníženými schopnostmi začlenit se do života běžné společnosti a vstupní byt je určen osobám nemajícím přístup k bydlení v důsledku nepříznivých životních okolností, přičemž jsou schopny plnit povinnosti vyplývající z nájemního vztahu.

Cílem **Podpory oprav vad panelové bytové výstavby** je podpora vlastníků bytových domů postavených panelovou technologií, a to při nezbytných opravách nejzávažnějších vad, které způsobují havarijní stav bytového domu. Příjemci podpory jsou všichni vlastníci bytových domů a bytů, což jsou například obce, bytová družstva, fyzické i právnické osoby.

Cílem **Podpory oprav domovních olověných rozvodů** je zainteresovat vlastníky bytů a bytových i rodinných domů k výměně olověných domovních rozvodů a snížit koncentraci olova v pitné vodě.

3.4.2 Státní fond rozvoje bydlení

Státní fond rozvoje bydlení (dále jen SFRB)²⁴ byl zřízen zákonem č. 211/2000 Sb. ze dne 21. června 2000. SFRB je jedním z nástrojů realizace státní bytové politiky, jehož úkolem je vytvářet, akumulovat a rozšiřovat finanční prostředky určené na podporu investic do bydlení a používat je v souladu se zákonem především na podporu výstavby bytů²⁵ a na podporu oprav bytového fondu, a to především na opravy domů vystavěných panelovou technologií a na podporu výstavby technické infrastruktury v obcích, tedy na zainvestování pozemků vhodných pro budoucí bytovou výstavbu.

Státní fond rozvoje bydlení je samostatnou právnickou osobou a majetek fondu je součástí majetku státu. Fond umožňuje určit objem finančních prostředků na konkrétní cíle předem. Tyto prostředky navíc přecházejí vždy do dalšího kalendářního roku a nemusí být do konce roku vráceny do rozpočtu. Právě tato skutečnost se jeví důležitější, než celkový objem finančních prostředků, neboť umožňuje překonat celou řadu nesnází, které automaticky provázejí poskytování dotací ze státního rozpočtu, a které vedou k určitým nehospodárnostem a také k nižšímu efektu využití státních peněz.

Mezi nástroje Státního fondu rozvoje bydlení patří: úvěry na výstavbu nájemních bytů, na podporu obcí a na povodně.

Úvěry na výstavbu nájemních bytů jsou poskytovány právnickým a fyzickým osobám (včetně obcí a měst) na výstavbu nájemních bytů v nových bytových domech a na takové stavební změny existujících staveb, ze kterých vzniknou nájemní byty v bytových domech (rekonstrukcí nebytových prostor nebo bytů nezpůsobilých k bydlení, nástavbou, vestavbou). Tento úvěr nelze čerpat na výstavbu nebo rekonstrukci rodinných domů. Podpora je poskytována formou úvěru s nízkým úrokem.

Podpora obcí zahrnuje program Úvěry obcím na opravy a modernizaci bytového fondu poskytované formou úvěru. Pro rok 2012 má fond podle schváleného rozpočtu připravenou částku 20 milionů korun.

²⁴Státní fond rozvoje bydlení [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.sfrb.cz/>

²⁵Podpora se týká výstavby zejména bytů nájemních

Povodně obsahují úvěry na opravy, které jsou určeny fyzickým osobám, jejichž nemovitost byla postižena povodní. Dále zahrnují úvěry na pořízení bydlení a úvěry obcím. Úvěr na pořízení bydlení je podpora určená fyzickým osobám, které přišly v důsledku povodní o své nemovitosti určené k bydlení. Podmínkou poskytnutí úvěrů obcím je zřízení peněžního úvěrového fondu v obci a schválená pravidla pro použití prostředků tohoto fondu.

3.4.3 Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí (dále jen MŽP)²⁶ bylo zřízeno 19. prosince 1989 zákonem č. 173/1989 Sb. k 1. lednu 1990 jako ústřední orgán státní správy a orgán vrchního dozoru ve věcech životního prostředí.

MŽP je ústředním orgánem pro: ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti podzemních a povrchových vod, ochranu ovzduší, ochranu přírody a krajiny, ochranu zemědělského půdního fondu, výkon státní geologické služby, ochranu horninového prostředí včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, geologické práce a ekologický dohled nad těžbou, odpadové hospodářství, posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí včetně těch, které přesahují hranice státu, myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích a státní ekologickou politiku.

Program Ministerstva životního prostředí administrovaný Státním fondem životního prostředí České republiky zaměřený na úspory energie a obnovitelné zdroje domácností v rodinných a bytových domech nese název Zelená úsporám.

Program Zelená úsporám²⁷ je zaměřen na podporu instalací zdrojů na vytápění s využitím obnovitelných zdrojů energie, ale také investic do energetických úspor u rekonstrukcí i novostaveb. Programem je podporováno kvalitní zateplování rodinných a bytových domů, náhrada neekologického vytápění za zdroje s nízkými emisemi na biomasu, účinná tepelná čerpadla a instalace těchto zdrojů do nízkoenergetických novostaveb. Tento program je v současné době dočasně pozastaven.

²⁶Ministerstvo životního prostředí [online]. [20. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>

²⁷Program Zelená úsporám a základní postupy poskytování podpory upravuje směrnice MŽP č. 9/2009.

3.4.4 Stavební spoření

Stavebního spoření²⁸ je jedním z nejčastěji využívaných produktů v oblasti řešení bydlení. Jedná se o účelový druh spoření, při němž vkladatel dlouhodobě ukládá peněžní prostředky u specializované banky. V průběhu spoření může čerpat státní podporu a při splnění dalších podmínek získává nárok na úvěr ze stavebního spoření.

Stavební spoření spojuje v jeden celek spoření a poskytnutí účelového úvěru, který je charakterizován nízkými a pevnými úrokovými sazbami po celou dobu jeho splácení.

Účastníkem stavebního spoření může být fyzická osoba, ale i právnická osoba. Rozdíl je v tom, že fyzická osoba může získat státní podporu, zatímco právnická osoba ji získat nemůže.

Stavební spoření se skládá ze dvou fází, a to z fáze úvěrové a spořicí. U **spořicí fáze** vkladatel většinou ukládá vklady pravidelně na účet stavebního spoření a stát mu k nim poskytne stavební podporu. Vklady a státní podpora na účtu stavebního spoření jsou úročeny.

Fáze úvěrová následuje po fázi spořicí a spočívá v poskytnutí výhodného úvěru ze stavebního spoření na bytové potřeby.

Státní podporu může získat:

- občan České republiky
- občan Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k pobytu na území České republiky a přiděleno rodné číslo příslušným orgánem České republiky (až po vstupu ČR do EU, tj. od 1. května 2004)
- fyzická osoba s trvalým pobytem na území České republiky a rodným číslem přiděleným příslušným orgánem České republiky.

Nárok na výplatu státní podpory má účastník, který po dobu šesti let nepoužil vklad. Státní podpora u všech smluv činí 10% z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však z částky 20 000 Kč.

²⁸ Asociace českých stavebních spořitelén [online]. [3. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/co-to-je/>

Stavební spoření je založeno na principu podílu klientů na tvorbě společných zdrojů, jež lze použít na poskytování úrokově zvýhodněných úvěrů na řešení bytových potřeb klientů, např. na pořízení bytu nebo jeho rekonstrukci.

Každý klient určitou dobu (ze zákona minimálně 24 měsíců) spoří a po splnění stanovených podmínek může získat úvěr ze stavebního spoření. Jestliže mají stavební spořitelny dostatek finančních zdrojů, mohou klientům poskytovat tzv. překlenovací úvěry (meziúvěry), které slouží k dřívějšímu financování bytových potřeb do doby, než klient získá nárok na úvěr ze stavebního spoření. Tuto formu bytových potřeb využívá stále více klientů. Možnost využití tzv. překlenovacího úvěru zvyšuje flexibilitu stavebního spoření.

Stavební spoření mohou provozovat pouze specializované banky na základě zvláštního oprávnění, tyto banky jsou nazývány stavební spořitelny. Toto spoření lze považovat za jeden z nejbezpečnějších finančních produktů, jelikož mají stavební spořitelny omezeny rizikové obchodní aktivity.

3.4.5 Příspěvek na bydlení a doplatek bydlení

Příspěvek na bydlení a doplatek bydlení²⁹ poskytuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Výše obou dávek vždy závisí na konkrétní situaci žadatele. Různé formy pomoci kromě Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky poskytují jednotlivé obce a městské části. Přidělují např. obecní byty ve výdajově přijatelnější hladině, slevují na nájemném nebo vypomáhají finančně.

Na příspěvek na bydlení má nárok vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě přihlášen k trvalému pobytu a splňuje další podmínky pro přiznání dávky. Zásadní roli pro poskytnutí příspěvku hrají tzv. normativní náklady na bydlení a rozhodné příjmy rodiny nebo jednotlivce v předchozím kalendářním čtvrtletí.

Jednotlivci nebo domácnosti, kterým nestačí vlastní příjmy a pomoc formou příspěvku na bydlení, mohou požádat o doplatek na bydlení ze systému pomoci v hmotné nouzi. Nárok na tento doplatek má vlastník nebo nájemce bytu, který užívá byt a jeho příjem (příjem všech

²⁹Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. [1. 4. 2012]. Dostupné z :<http://www.mpsv.cz/cs/8942>

společně posuzovaných osob³⁰) musí být po úhradě nákladů na bydlení nižší, než částka jeho živobytí (částka živobytí společně posuzovaných osob).

³⁰Za společně posuzované osoby jsou považovány všechny, které mají v témže domě (bytu) nahlášený trvalý pobyt, i když mezi nimi není žádné rodinné pouto.

4. Vybrané nástroje státní bytové politiky a jejich zhodnocení

Mezi nástroje, kterými stát ovlivňuje situaci v oblasti bydlení, patří makroekonomická opatření působící v celé ekonomice (zdanění, rozpočtové výdaje, ovlivňování úrokových sazeb, cenová regulace apod.) a současně opatření zaměřená pouze do oblasti bydlení.

Nástroje bytové politiky, kterými stát zasahuje do oblasti bydlení lze rozdělit do čtyř skupin³¹:

- regulace
- podpora výzkumu a poskytování informací
- posilování konkurence
- subvencování.

Regulace se většinou týká nájemného a může jí podléhat výše nájemného placeného nájemníky, nebo zisk pronajímatele. K regulaci stát přistupuje v případě, pokud pronajímatelé zvýší nájemné na takovou úroveň, kterou si již domácnosti nemohou dovolit. Stát poté může zmrazit dosaženou výši nájemného, případně vydat zákaz dalšího zvyšování nájemného. Tímto opatřením je umožněno domácnostem, bez nedostatku finančních prostředků k placení nájemného, zajistit další užívání bytu. Určitou formu regulace představuje také administrativní přidělování bytů podle určitých pravidel (v době akutní nouze).

Podpora výzkumu a poskytování informací je důležitá např. při výzkumu kvality bydlení, nových stavebních postupů, při podpoře vzdělávání a tréninku znalostí a dovedností potřebných v oblasti rozvoje lidských sídel. Dále pomáhá zlepšit orientaci domácností při hledání vhodného bydlení a zároveň snížit transakční náklady.

Posilováním konkurence lze realizovat např. poskytováním obecních pozemků na výstavbu nebo prostřednictvím obecního bytového fondu s nižším nájemným ve srovnání s nájemným tržním. Cílem tohoto nástroje je snížení cen bydlení na trhu.

Subvencování je nejznámějším nástrojem bytové politiky na trhu s byty. Jde o podporu bydlení poskytovanou z veřejných prostředků, která nemusí přinášet prospěch jen cílovým skupinám. Působení subvencování může být i kontraproduktivní (např. zvyšováním cenové

³¹POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress. 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5. str. 39 – 48.

hladiny) nebo může být zneužito. Podpora může být formou nevratných dotací, zvýhodněných úvěrů, státních záruk, daňových úlev apod. Podpora strany nabídky znamená podporu na straně investorů, a to například prostřednictvím programů na podporu výstavby bytů určených skupině obyvatel s nižšími a středními příjmy. Podpora strany poptávky je nejčastěji formou individuálních subvencí poskytovaných domácnostem.

Subvence rozlišujeme do těchto skupin:

- fiskální a nefiskální
- přímé a nepřímé
- všeobecné a individuální
- subvence na straně nabídky a na straně poptávky.

Fiskální subvence jsou subvence poskytované z veřejných finančních prostředků se zřetelem k vládní politice.

Nefiskální subvence jsou subvence představující finanční podporu poskytovanou pro potřeby jedné fyzické osoby či firmy z prostředků jiné fyzické osoby či firmy.

Přímé subvence představují skutečné finanční částky, které jsou k určitému účelu poskytnuty z rozpočtu. Tyto subvence bývají také označovány jako viditelné, jelikož je jejich existence a charakter obecně znám.

Nepřímé subvence jsou nazývány skrytými subvencemi, neboť se jejich existence může zdát nejasná. Příkladem nepřímé subvence jsou například daňové úlevy.

Všeobecné subvence jsou subvence poskytované na určitou jednotku bydlení bez ohledu na ekonomickou situaci obyvatele. Mohou se poskytovat k výstavbě, rekonstrukci či modernizaci bydlení. Tyto subvence jsou realizovány formou nízkých úrokových sazeb pro státní půjčky na bydlení nebo přiznáním zvláštních úrokových subvencí pro půjčky na bydlení poskytované hypotečními bankami.

Individuální subvence neboli subvence ve vztahu k potřebám se poskytují na základě zkoumání potřebnosti domácnosti. Smyslem těchto subvencí je umožnit život v lepších bytech

pro potřebné domácnosti. Příkladem subvencí založených na potřebách je příspěvek na bydlení, který závisí na příjmu a velikosti rodiny, velikosti bytu a výši výdajů na bydlení.

Podpory strany nabídky, tzv. objektové subvence, jsou určeny na bytovou výstavbu, na rekonstrukci či modernizaci stávajícího bytového fondu. Subvence jsou poskytovány pronajímatelům nebo stavitelům nabízejícím kvalitní bydlení za nižší než tržní ceny. Snižují investiční náklady na bydlení buď jednorázovou částkou, nebo kompenzací určité části kapitálových nákladů, uskutečňované investice poskytované po určitou dobu. Většinou bývají poskytovány formou všeobecných subvencí.

Objektové subvence mohou mít různou formu, např.: úvěry poskytované z veřejných prostředků, příspěvky na stavební náklady, úrokové dotace nebo kombinace těchto metod. Dále mohou být stanoveny stropy úrokových sazeb, což je nejúčinnější forma v prostředí s nedostatečnou konkurencí.

Subvence nabídky je zacílená na stávající bytový fond, který rozdělujeme podle forem vlastnictví bytů na sektor vlastnický, sektor nájemní a sektor družstevní.

Vlastnický sektor je tvořen rodinnými domy a jednotlivými byty v osobním vlastnictví.

Družstevní sektor se nachází na hranici vlastnického a nájemního sektoru. Členové družstev jsou vlastníky bytového domu a zároveň jsou nájemníky v bytech vlastněným družstvem jako právnickou osobou.

Nájemní sektor se člení na soukromý nájemní a veřejný nájemní sektor. Soukromý nájemní sektor je v soukromém vlastnictví fyzických nebo právnických osob, které s ním nakládají v rámci platných právních norem podle vlastního uvážení. Subvencování bydlení se vyskytuje zejména ve veřejném nájemním sektoru. Jde například o sociální bydlení, kdy poskytovateli bytů jsou většinou obce, které zajišťují bydlení zejména sociálně znevýhodněným skupinám obyvatel.

Podpora strany poptávky, tzv. subjektové subvence, plynou přímo uživatelům bydlení, čímž navyšují jejich finanční zdroje a posilují koupěschopnost. Nejčastěji jsou poskytovány domácnostem s nízkými příjmy, početným rodinám, starším lidem, mladším lidem

i studentům. Oprávnění příjemci získají dodatečný příjem k dosažení standardního ubytování, které by si jinak nemohli dovolit. K této podpoře patří také příspěvky na bydlení a daňové úlevy pro úroky placené z půjček na pořízení bytu. Daňové úlevy mohou být poskytovány buď slevou na dani z příjmů, nebo snížením základu daně o úroky z půjček poskytovaných na pořízení bydlení.

Dopad subvence můžeme rozlišit na dopad formální a skutečný. Rozdíl mezi nimi je zřejmý z následujícího příkladu: pronajímatelé obdrží subvenci ke snížení nákladů na bytovou výstavbu, která se promítne do snížení nájemného placeného v obci nájemníky, přičemž má tato subvence na pronajímatele formální dopad. Nájemníkům je v důsledku toho poskytnuto nižší nájemné, což znamená skutečný dopad.

4.1 Regulace nájemného první a druhé generace

Regulace nájemného se vyskytuje v nájemním sektoru. Smluvní nájemné převažuje ve většině zemí EU v soukromém sektoru a jeho výše vyplývá z dohody mezi nájemníkem a pronajímatelem. Ve věci nájemného je smluvní volnost velmi často přímo nebo nepřímo odvozena a v této souvislosti se hovoří o systémech regulace nájemného první generace a systémech regulace nájemného druhé generace.³²

Regulaci nájemného první generace můžeme definovat jako:

- nominální zmrazení nájemného
- takový vývoj nominálního nájemného, který vede k poklesu reálného nájemného, a to po zohlednění inflace
- takový vývoj nominálního nájemného, jež vede k poklesu reálného nájemného anebo tehdy, kdy zůstává nominální nájemné hluboko pod úrovní nájemného tržního.

Většina ekonomických analýz vychází z předpokladu dokonale konkurenčního trhu s nájemním bydlením.

³²LUX, Martin a kolektiv. *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR 2004. 176 s. ISBN 80-7330-055-9.

Regulace nájemného druhé generace je jakákoliv regulace nájemního trhu, jež nesplňuje definici regulace nájemného první generace. Nájemné tedy není nominálně zmrazeno, cena nájemného neklesá v reálných hodnotách po započtení inflace a v dlouhém období není ani markantní rozdíl mezi aktuálním a tržním nájemným.

Význam regulace nájemného druhé generace spočívá v zejména v zabránění tomu, aby pronajímatel nemohl požadovat po existujících nájemnících vyšší nájemné než tržní. Většina lidí upřednostňuje zůstat v místě, kde již nějakou dobu bydlí, a to např. z důvodů udržení dosavadních sociálních vazeb, vytvoření zázemí, životní zkušenosti a vyšších nákladů na stěhování. Tohoto jednání by mohl pronajímatel využít ve svůj prospěch a požadovat cenu vyšší, než jakou by mohl požadovat od nového nájemníka, tzn. cenu vyšší než tržní.

Smyslem regulace nájemného druhé generace je také ochrana stávajících nájemníků před možnými náhlými výkyvy v cenách tržního nájemného z důvodů poptávkových šoků. Jestliže se stane dříve méně oblíbená lokalita atraktivní a vyhledávanou, dojde k prudkému růstu tržního nájemného u nově uzavíraných nájemních smluv. Systémy regulace druhé generace zabráňují stejně prudkému zvýšení nájemného stávajícím nájemníkům, i když v dlouhém období se i jejich výše nájemného postupně přiblíží k výši nově sjednaného nájemného v dané lokaci. Pro stávající nájemníky je tak růst nájemného pozvolnější, například prostřednictvím stanovení maximálního růstu nájemného za nějaké časové období nebo prostřednictvím indexace ročního růstu nájemného k vývoji inflace nebo vývoji úrokové míry. Tímto je zajištěn pronajímateli stále jistý oprávněný zisk z původní investice, přičemž pronajímatelům při náhlém zvýšení poptávky po dané lokalitě nevzniká abnormálně vysoký zisk, který by pobírali pouze krátce, dokud by dodatečná nabídka opět nesnížila nájemné na rovnovážnou úroveň. Tato pojistka funguje jako ochrana před krátkodobým „přestřelením“ dlouhodobé úrovně tržního nájemného a mimo jiné umožňuje, aby soukromé nájemní bydlení bylo skutečnou alternativou sociálnímu nebo vlastnickému bydlení, neboť se může jednat o bydlení na delší životní období, popřípadě na celý život, a nepodléhá náhlým výkyvům v poptávce nebo cenách vlastnického bydlení.

Dále význam regulace nájemného druhé generace spočívá v ochraně nájemníků před monopolním jednáním pronajímatelů, tj. v ochraně před požadovaným nájemným vyšším, než je nájemné tržní, jelikož to majiteli povoluje jeho monopolní postavení. Pokud někdo potřebuje určitý byt daného standardu a majitel bytu by věděl, že v dané oblasti tento byt může nabídnout

pouze on sám, mohl by v některých případech požadovat vyšší nájemné než tržní od specifické domácnosti. Může jít například o mladou rodinu, která má velký zájem na tom, aby bydlela blízko svých rodičů z důvodu pomoci při hlídání dětí, u domácnosti s fyzicky či mentálně postiženým členem rodiny nebo domácnosti starších lidí s omezenou možností se stěhovat nebo vůbec získat potřebné informace o alternativním bydlení. Pokud majitel o této skutečnosti ví, pak jí může využít požadováním vyššího než tržního nájemného (tj. nájemného od potencionálních nových nájemníků).

Pro vypořádání se s neefektivním systémem regulace nájemného první generace existují celkem dvě alternativy.

První alternativou je populistická a relativně snadno realizovatelná rozsáhlá privatizace obecních (státních) nájemních bytů, a pokud neexistuje kapitál, jež by měl zájem o převzetí bloků nájemních bytů i se současnými nájemníky využívající stávající legislativní úpravy regulace nájemného a ochrany nájemníků, pak pouze do rukou samotných nájemníků. Pokud do rukou samotných nájemníků, pak pouze levně, neboť mnozí z nich nemají dostatek finančních prostředků na koupi bytů za tržní ceny a není přirozeně možné určovat cenu podle příjmu nájemníka. Zpravidla je nutné provést privatizaci co možná nejrychleji, jelikož je bolestivá a ne příliš sociálně spravedlivá. Právo koupit byty za centrální vládou stanovených cenových a ostatních podmínek získali nájemníci, kteří tyto byty užívali. O tom, zda bude či nebude byt privatizován, rozhodoval nájemník, nikoliv obec, i když byly byty v té době ve vlastnictví obce. Obce neměly možnost říct, zda byty prodat chtějí nebo alespoň vyjednávat, za jakou cenu by byly ochotny o prodeji jednat. Cena bytů byla často zanedbatelná.³³

Druhou alternativou je zachovat stávající sektor bydlení, převést pravomoc rozhodování o privatizaci obecních domů skutečně do výlučné pravomoci obcí (tím respektovat jejich právo vlastníka) a dále přeměnit systém regulace nájemného. Nejdříve v přechodném období

³³ Právo na koupi bytu nezískali nájemníci obecních bytů jen v Polsku, Litvě a České republice (na Slovensku bylo do určité míry podmíněno), zatímco v ostatních zemích střední a východní Evropy se díky němu rozpoutaly doslova „privatizační orgie“. Ve střední a východní Evropě bylo privatizováno 31% bytového fondu během 5 let. LUX, Martin a kolektiv. *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR 2004. 176 s. ISBN 80-7330-055-9.

výrazněji deregulovat maximální výši nájemného a po ukončení přechodného období (dosažení rovnovážné úrovně nájemného) zvolit nový systém regulace nájemného druhé generace.

U obou alternativ je důležité nezapomenout na ty, kteří nejsou zahrnuti v tomto systému nebo kteří nejsou schopni vyrovnat se s vyššími výdaji na bydlení doplněním reformy o zavedení cílových nástrojů bytové politiky, kterými jsou především systém sociálního bydlení a příspěvek na bydlení.

Česká republika udělala první kroky k naplnění druhé alternativy, ale dokončení přechodného období a změna systému regulace nájemného k regulaci nájemného druhé generace již nepokračovala. Mnohé obce v současné době se zpožděním upřednostňují privatizaci před čekáním na to, kdy stát konečně uvolní a reformuje regulaci nájemného. Rozsáhlejší privatizace nájemních bytů zřejmě stejně proběhne, jen později a v delším časovém období, což negativní důsledky privatizace oddálí a nejspíše i prohloubí.

Negativními aspekty privatizace jsou především:

- **deregulace vlastnických práv** (získání majetku hluboko pod tržní cenou) projevující se v mnoha případech v nezodpovědném přístupu k lehce nabytému majetku u nových vlastníků
- **faktické pokračování v politice levného bydlení z období komunistického režimu** (prodeje bytů za „hubičku“) a tím i prodloužení falešného očekávání, že bude nadále obec nebo stát odpovědný za zajištění finančně dostupného bydlení bez rozdílu příjmu
- **problémy při řízení společenství vlastníků** týkající se složitosti najít konsensus nad výší příspěvků určených na správu, opravy a modernizaci bytových domů a nedostatku času a schopnosti vést efektivní správu bytů. Hledání konsensu je složité zejména při potřebě rozsáhlejší modernizací domů a je při tom zapotřebí využít úvěr, se kterým musí zpravidla všichni vlastníci v daném bytovém domě souhlasit, a to s uplatněním zástavního práva na své byty ve prospěch banky poskytující úvěr
- **problém chudých vlastníků** související s problémy při řízení společenství vlastníků, jež nejsou často schopni např. z důvodu vysokého věku nebo nedostatečné motivace, poskytovat vyšší příspěvky do fondů oprav potřebných pro rekonstrukci a modernizaci bytových domů

- **zmizení finančně dostupného nájemního bydlení**, jež slouží jako pomoc pro osoby, které si nemohou koupit byt za běžné tržní ceny a ani nemohou hradit tržní nájemné, přičemž je jistým řešením příspěvek na nájemné
- **rezidualizace obecního nájemního bydlení** (obecní bydlení se stalo marginální částí bytového fondu) **a sociální vyloučení v obecních bytech**, neboť pouze velmi staří nebo velmi chudí lidé si byty nekoupili a zůstali i nadále v obecním nájemním bydlení
- **omezený prostor pro jakoukoliv deregulaci nájemného u stávajících obecních bytů** z důvodu rezidualizace obecního nájemního bydlení, neboť by každé zvýšení nájemného muselo být téměř plně kompenzováno příspěvkem na bydlení a tím by bylo neefektivní z hlediska veřejných rozpočtů
- **sociální nerovnost a nespravedlnost**, jež plyne z toho, že někteří bez ohledu na svůj příjem a sociální situaci, měli možnost si byty pořídit za velmi nízké ceny a dále je prodat za cenu tržní. Tímto přišli k vysokému zisku, zatímco nové domácnosti (mladé rodiny, nebydlící nebo manželé po rozvodu) jsou nuceny si pořídit byty za tržní cenu
- **sociální nerovnost a nespravedlnost mezi nájemníky**, kteří se náhodou ocitli v obecních bytech určených k privatizaci a nájemníky, kteří se ocitli v bytech restituovaných domů
- **potvrzení sociálních nerovností vzniklých ještě v době komunistického režimu**, kdy kvalitnější byty v atraktivnějších lokalitách byly přidělovány převážně bývalým komunistickým funkcionářům a z privatizace těchto bytů za snížené ceny získali nejvíce právě tito lidé.

„Nezamýšlené negativní důsledky privatizace jsou tak značné, že zejména pro veřejné rozpočty v dlouhodobém horizontu zdaleka neznamenal tato varianta očekávané vysvobození a spíše naopak si vyžádala nutnost dodatečných nemalých veřejných investic do oblasti bydlení.“³⁴

4.2 Platná úprava regulace nájemného

Posledním a platným předpisem upravujícím regulaci, či spíše deregulaci, nájemného, je aktuálně platný a účinný zákon č. 132/2011 Sb., kterým se mění občanský zákoník, jehož účinnost je od 25. května 2011. Zákon novelizoval ustanovení § 696 občanského zákoníku tak, že dal pronajímateli možnost, nedojde-li k dohodě, navrhnout soudu, aby určil výši nájemného

³⁴LUX, Martin a kolektiv. *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR 2004. 176 s. ISBN 80-7330-055-9.

právě soud. Soud určí výši nájemného tak, aby bylo v místě a čase obvyklém, tedy tržní, dle oceňovacích předpisů.

Podmínky pro projednání návrhu v § 696 odst. 2 občanského zákoníku jsou:

- a) nájemné nebylo sjednáno, ale určeno předpisy o regulaci
- b) pronajímatel navrhne písemně nájemci zvýšení nájemného
- c) nájemce nereaguje nebo návrh odmítne ve lhůtě 2 měsíců od doručení návrhu pronajímatelem
- d) návrh k soudu je podán pronajímatel ve lhůtě dalších 3 měsíců.

Nová výše nájemného bude vycházet z cen nájemného v místě a čase obvyklých, tedy z cen tržních. K tomu si soud nebo pronajímatel opatří znalecký posudek vyhotovený podle oceňovacích předpisů. Znalec bude zkoumat obvyklou výši nájmu v dané lokalitě a čase.

Možnost tohoto zvýšení podle § 696 odst. 2 občanského zákoníku se netýká těch nájmu, kde výše nájemného byla stanovena dohodou a nikoliv předpisy o jeho výši. Občanský zákoník v § 696 odst. 3 však umožňuje zvýšit nájem i v tomto případě, ale jen tam, kde je sjednán nájem na dobu neurčitou a kde došlo k podstatné změně okolností, z nichž při sjednávání nájemného pronajímatel nebo nájemce vycházel. Navrhovatel musí prokázat, že změnu nemohl rozumně předpokládat ani ovlivnit.

Zákonodárce současně umožnil, aby nájemce žádal snížení nájemného, a to za stejných podmínek jako by měl pronajímatel právo nájemné zvýšit, tedy v případě, kdy:

- a) jde o původně regulovaný nájem a aktuální tržní nájemné je nižší než nájemné stanovené
- b) jde o smluvený nájem, doba nájmu je na dobu neurčitou a kde došlo k podstatné změně okolností, z nichž při sjednávání nájemného pronajímatel nebo nájemce vycházel.

Na závěr lze konstatovat, že proces deregulace je v současné době završen a původně regulované nájemné a nájemné tržní (nájemné v daném místě a čase obvyklé) by měly být ve stejné výši, případně tak budou po proběhnutých soudních sporech. Bude však ještě chvíli trvat, než soudy rozhodnou o všech žalobách na zvýšení nájemného, neboť žaloby bylo možno podávat až po účinnosti zákona č. 132/2011, tedy po 25. květnu 2011.

4.3 Úprava regulace nájemného po 1. lednu 2014

Dne 1. ledna 2014 vstoupí v účinnost nový občanský zákoník. Ten rovněž obsahuje úpravu zvyšování nájemného jeho určením soudem, a to za těchto podmínek:

- a) zvýšení nájemného se vztahuje na všechny smlouvy, tedy i v případech, kde nájemné bylo určeno, stejně jako v případech, kde nájemné bylo sjednáno
- b) ve smlouvě není zvyšování nájemného sjednáno, nebo není sjednáno vyloučení tohoto zvyšování
- c) zvýšit lze až do výše nájemného obvyklého v daném místě a čase
- d) maximální zvýšení je možno o 20% za 3 roky
- e) navrhnout zvýšení nájemného lze jen po uplynutí 12 měsíců po předchozím zvýšení nájemného
- f) rozhodovat bude soud.

Občanský zákoník tedy v zásadě vychází z úpravy nyní platné s tím, že má omezení ve zvýšení nájemného max. 20% za 3 roky. Nový občanský zákoník tak zachovává princip deregulace a zdůrazňuje stanovení nájemného v tržní výši.

4.4 Zhodnocení regulace nájemného

Vznik regulace nájemného najdeme v období první světové války, kde regulace měla jednoznačný smysl. Masovým stěhováním značného počtu lidí do velkých měst, kteří měli pracovat ve zbrojním průmyslu, naopak snížení či zmrazení příjmů, invalidita veteránů apod. přinesly nutno regulovat nájemné za účelem ochrany nájemníků, aby poptávka, která byla vyšší než nabídka, nepřinesla skokové navýšení nájemného na úkor nájemníků. V období válek proto považují regulaci nájemného za legitimní, stejně tak v období bezprostředně po skončení války, kdy bylo nutno společnost a ekonomiku stabilizovat a srovnat oprávněné zájmy vlastníků domů a bytů s ochranou nájemníků.

V období komunismu pak regulace nájemného neměla valný význam. Stát bydlení dotoval, neboť to byl právě stát, kdo byl majoritním vlastníkem bytů a domů. Ochrana nájemce byla vedena spíše politickými než ekonomickými důvody.

V době tržní ekonomiky však regulace nájemného není vhodným nástrojem bytové politiky státu, neboť regulace nájemného snižuje trh s byty, má negativní vliv na ekonomiku a v konečném důsledku i na samotné nájemníky.

Mezi negativní efekty regulace nájemného³⁵ mimo jiné patří:

- omezení investic do nájemního bydlení a tím i snížení jeho dostupnosti především pro sociálně slabší skupiny obyvatelstva
- omezení investic do údržby nájemního bytového fondu
- snižování nabídky na trhu nájemního bydlení a tím zhoršování stavu bytového fondu
- omezení mobility pracovní síly (z důvodu nedostatku nájemních bytů)
- způsobuje nedostatek nájemních bytů a vznik černého trhu
- z politických důvodů se jen těžko odstraňuje
- zvyšuje nájem na neregulované části trhu
- zhoršuje situaci pro skupiny s nízkými příjmy a nově příchozí skupiny na trh s bydlením (mladé rodiny a minoritní znevýhodněné skupiny) z důvodu nedostatečné nabídky nájemního bydlení
- zrychluje vyliďňování center měst
- zpomaluje sociální mobilitu
- způsobuje redistribuci příjmů
- způsobuje narušení alokace kapitálu.

Proces deregulace nájemného po 17. listopadu 1989 byl přirozeným postupem zákonodárce. Z hlediska vlastníků domů a bytů však byla deregulace pomalá, jelikož řadu let dotovali bydlení svých nájemníků, neboť nájemné nekrylo náklady na údržbu domu a bytu. Nutno však přisvědčit tomu, že nešlo udělat deregulaci skokově, najednou, to by přineslo nenadálé výdaje nájemníkům, na které nebyli a nemohli být připraveni. V současné době tržního hospodářství je regulace nájemného zbytečná, není odůvodnitelná žádnými skutečnostmi nebo změnami ve společnosti.

Momentální stav předpokládaný novým občanským zákoníkem považuji za správný, na straně jedné umožňuje zvýšení nájemného na cenu obvyklou, tržní, na straně druhé omezuje

³⁵ ZAJÍČEK, Miroslav, ŠEVČÍK, Miroslav, ZEMAN, Karel: *Regulace nájemného - politicky motivovaná nespravedlnost*. Vysoká škola ekonomická. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2009. 116 s. ISBN 978-80-245-1536-6

zvyšování nájemného o max. 20% za 3 roky tak, aby nájemce byl stále chráněn skokovým změnám.

4.5 Stavební spoření

Stavební spoření umožňuje řešit bytové potřeby občanů a zvyšuje jejich zájem o modernizaci bydlení, což ve svých důsledcích pozitivně ovlivňuje rozvoj stavební výroby zaměřené na bytovou výstavbu.

Původní zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření definuje stavební spoření jako účelové spoření spočívající v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, v poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření a v poskytování příspěvků fyzickým osobám (státní podpory) účastníkům stavebního spoření. Tento zákon byl dosud čtyřikrát novelizován – novelou zákona č. 83/1995 Sb., č. 423/2003 Sb., č. 292/2005 Sb. a novelou zákona č. 348/2010 Sb.

Novelou zákona č. 83/1995 Sb., která nabyla účinnosti 1. července 1995, byly některé podmínky stavebního spoření upřesněny. Mezi nejvýznamnější změny je považováno zpřístupnění stavebního spoření právnickým osobám. Od tohoto data se účastníkem stavebního spoření mohla stát fyzická osoba s trvalým pobytem na území České republiky a rodným číslem a právnická osoba se sídlem na území České republiky a přiděleným identifikačním číslem. Důvodem této změny bylo poskytnutí stavebního spoření také bytovým družstvům.

Novela zákona č. 423/2003 Sb.³⁶ z roku 2003 přinesla do stavebního spoření řadu významných změn, který se mimo jiné projevil ve značně velkém množství uzavřených smluv o stavebním spoření na konci roku 2003. Tato novela se vztahuje pouze na smlouvy uzavřené od 1. ledna 2004, smlouvy založené do konce roku 2003 se řídily původními právními předpisy po celou dobu platnosti těchto smluv.

Od 1. ledna 2004 může být účastníkem spoření každá fyzická i právnická osoba, která uzavře se stavební spořitelnou písemnou smlouvu o stavebním spoření. Do 31. prosince 2003 mohly smlouvy o stavebním spoření uzavřít pouze fyzické osoby s trvalým pobytem na území České republiky a přiděleným rodným číslem a právnické osoby se sídlem na území České republiky

³⁶Paysoft [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.finance.paysoft.cz/sporeni/stavebni-sporeni/novela-zakona-o-stavebnim-sporeni.php>

a přiděleným identifikačním číslem. Smlouvu může uzavřít každý, ale na státní podporu již nemají nárok právnické osoby jako doposud, ale naopak se rozšířil okruh fyzických osob, které nárok na státní podporu mají.

U smluv uzavřených do 31. prosince 2003 může státní podporu obdržet pouze fyzická osoba s trvalým pobytem v České republice a rodným číslem a peněžní prostředky z úvěru může použít jak podle výše uvedeného aktuálního znění, tak podle zákona ve znění platném do 31. prosince 2003.

Dříve se úvěrem ze stavebního spoření mohly řešit bytové potřeby pouze samotného účastníka, kdežto novela nyní umožňuje využít úvěr i na bytové potřeby osob blízkých.³⁷ Minimální doba spoření, při níž se nesmí použít vklad, je prodloužena z pěti let na šest. Výše státní podpory byla stanovena z 25% na 15% z uspořené částky v kalendářním roce. Maximální částka pro výpočet státní podpory byla zvýšena z 18 000 Kč na 20 000 Kč a možnost získání státní podpory za jeden kalendářní rok je oproti 4 500 Kč pouhých 3 000 Kč. Při předešlé právní úpravě si účastník spoření mohl zvolit pouze jednu smlouvu, na kterou požádal o státní podporu. Novela zákona nově umožňuje nárokovat státní podporu na více smluv uzavřených jednou fyzickou osobou, podmínkou ale zůstává, že za jeden kalendářní rok je možné získat státní podporu maximálně ve výši 3 000 Kč.

Cílem novely bylo omezení výdajů ze státního rozpočtu. Předpokládalo se snížení výše státní podpory o 30-40% a do roku 2013 by se tak mělo uspořit asi 50 mld. Kč. Pod vlivem očekávané novely a reklamních akcí stavebních spořitelů však nastal obrovský nárůst počtu nových smluv, čímž pravděpodobně k očekávané úspoře výdajů nedojde.

Novela zákona č. 292/2005 Sb.³⁸, která nabyla účinnosti 1. října 2005, se zabývá stanovením výše poplatků za vedení účtu ve smlouvě a dále stanovuje pravidla pro úročení záloh státní podpory.

Tento nový zákon stavebním spořitelnám ukládá povinnost jasného stanovení výše poplatku za vedení účtu ve smlouvě o stavebním spoření nebo uvedení způsobu, jakým se bude v dalších

³⁷Za osobu blízkou jsou považováni příbuzní v řadě přímé, sourozenci, manžel.

³⁸iDNES.cz [online]. [7. 4. 2012] . Dostupné z: http://finance.idnes.cz/co-zmenila-novela-zakona-o-stavebnim-spozeni-c-292-2005-sb-z-1-10-2005-pl1-/spor.aspx?c=A051125_124037_viteze_fff

letech trvání smlouvy navyšovat. Klient musí už při sjednávání smlouvy vědět, kolik bude v jednotlivých letech spořitelně za správu účtu platit. Tento požadavek se vztahuje na období do ukončení doby spoření, nejdéle na dobu šesti let ode dne uzavření smlouvy. Další změnou je ustanovení, že úroky ze zálohy státní podpory náleží klientům ode dne následujícího po dni, kdy spořitelna obdrží zálohu od ministerstva. Toto opatření se vztahuje na všechny účastníky stavebního spoření bez ohledu na to, kdy si smlouvu sjednali, tedy i na stávající klienty. Podle původního znění zákona měly stavební spořitelny na připsání záloh státní podpory na účty svých klientů celý měsíc poté, co je obdrží od Ministerstva financí. Toho využívali a z těchto záloh celý měsíc získávali úroky samy pro sebe.

Novela zákona č. 348/2010 Sb.³⁹, která nabyla účinnosti od 1. ledna 2011, stanovuje nové podmínky vztahující se na všechny smlouvy. Motivem pro novelu zákona bylo zajištění úspor prostředků ze státního rozpočtu v rámci reformy veřejných financí a sjednocení podmínek všech smluv při zaručení funkčnosti systému stavebního spoření do budoucna.

Mezi hlavní změny patří úprava výpočtu státní podpory, jejíž výše byla novelou stanovena na 10% z uspořené cílové částky v kalendářním roce. Maximální částka pro výpočet podpory je 20 000 Kč a za jeden kalendářní rok lze tedy získat podporu v maximální výši 2 000 Kč. Dále již stavební spoření nebude osvobozeno od daně, kterou platí klienti standardních bank z výnosů, které jim plynou z úroků. Úroky budou zdaněny 15% a odváděny srážkou, kterou provede stavební spořitelna. Novela zákona umožňuje nárokovat státní podporu na více smluv stavebního spoření uzavřených jednou fyzickou osobou, přičemž nárok bude pouze do celkové výše maximální státní podpory, tedy celkem do 2 000 Kč.

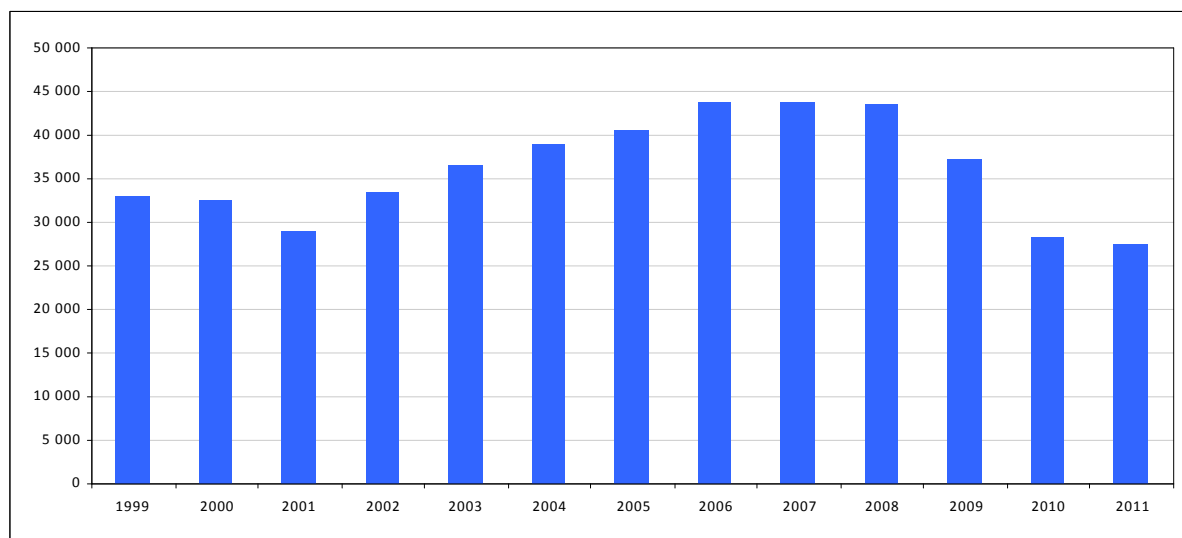
Existence stavebního spoření na trhu bankovních produktů je opodstatněná současně i s jeho podporou ze strany státu.

Část prostředků, které jsou vloženy do stavebního spoření, se státu vrací formou vyšších daní z příjmů odváděných stavebními firmami a podniky zaměřenými na související výroby, jako jsou např. výroba stavebních hmot a materiálů výroba sanitární techniky. Vyšší objem výroby a odbytu zároveň ovlivňuje zaměstnanost i výši příjmů občanů. Vyšší příjmy obyvatelstva umožňují růst spotřeby a následně příjmů státního rozpočtu.

³⁹Ministerstvo financí České republiky [online]. [7. 4. 2012]

Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stavebni_sporeni.html

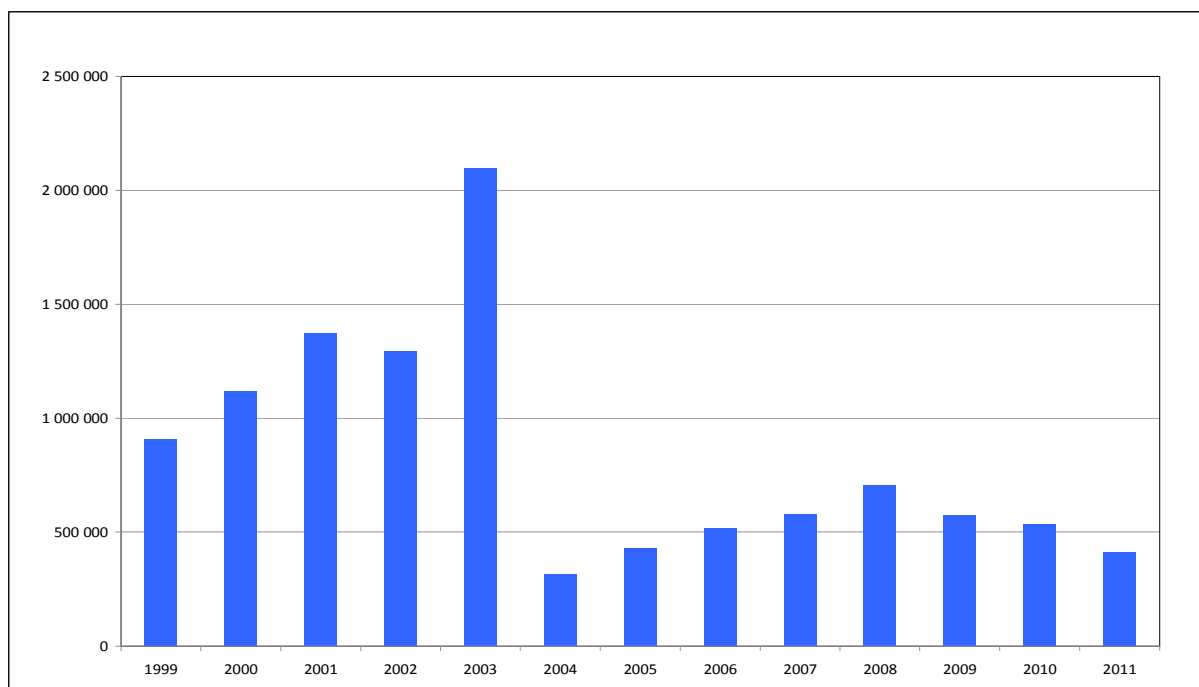
Graf 3.1: Vývoj bytové výstavby v ČR v letech 1999 až 2011



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj, vlastní zpracování

V letech 1999 a 2000 je počet bytů, jejichž výstavba byla zahájena, přibližně stejný. V roce 2001 počet zahájené bytové výstavby klesl, ale od roku 2002 tato výstavba kulminovala až do roku 2006, kdy se pohybovala ve stejné výši do roku 2008. S nástupem hospodářské krize od roku 2009 došlo k výraznému snížení počtu zahajovaných staveb, které vyvrcholilo v roce 2011. V tomto roce byla zahájena výstavba nejnižšího počtu bytů od roku 1997.

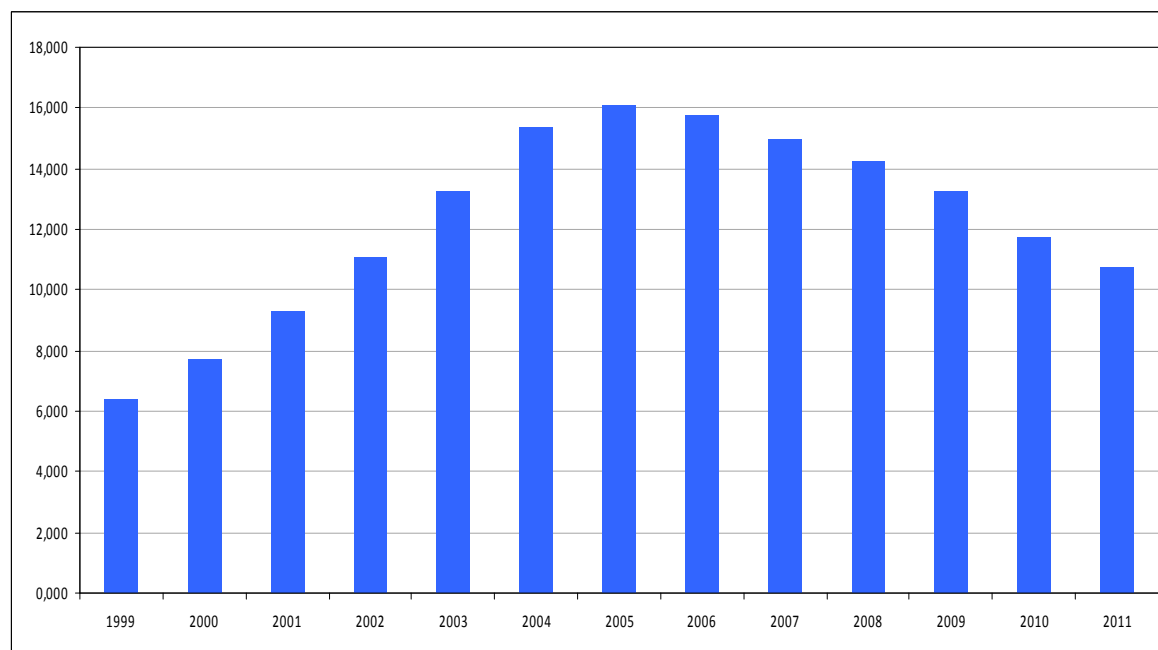
Graf 3. 2: Počet uzavřených smluv v letech 1999 až 2011



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů, vlastní zpracování

Stavební spoření, z hlediska počtu uzavřených nových smluv, od roku 1999 stoupalo až do roku 2001. V roce 2002 počet nově uzavřených smluv mírně poklesl, ale v roce 2003 se výrazně zvýšil a byl na vrcholu. Výrazný pokles nastal v roce 2004 a do roku 2008 měl vzestupnou tendenci. Vývoj počtu uzavřených smluv souvisí s nasycením trhu a také se snížením podpory státu a zdaněním státní podpory v posledních letech.

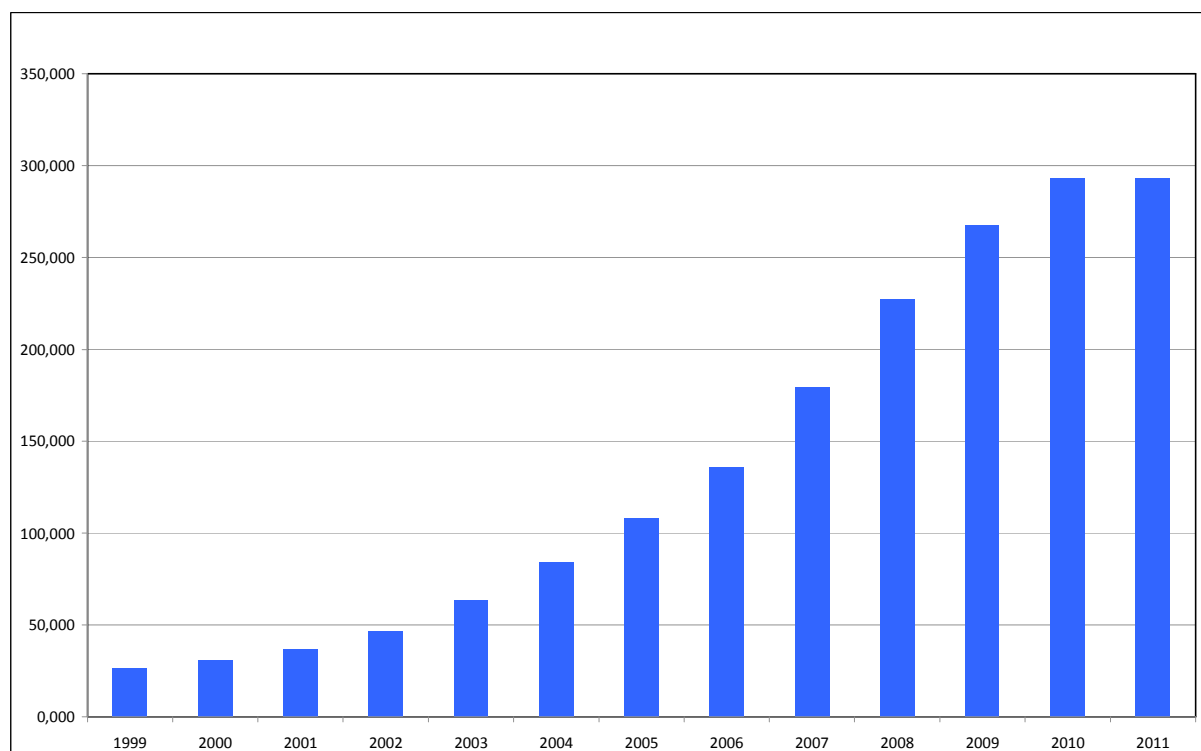
Graf 3. 3: Reálně vyplacená státní podpora (v mil. Kč) v letech 1999 - 2011



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů, vlastní zpracování

Výše vyplacené státní podpory od roku 1999 stoupala a na rozdíl od počtu uzavřených smluv kulminovala v roce 2005, kdy byla vyplacena podpora cca 16,1 mld. Kč. Od roku 2006 již měla výše vyplacené státní podpory pouze sestupnou tendenci.

Graf 3. 4: Výše poskytnutých úvěrů (v mld. Kč) v letech 1999 až 2011



Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelen, vlastní zpracování

Výše poskytnutých úvěrů od roku 1999 mírně narůstala do roku 2002, kde nastal prudší nárůst do roku 2010. V roce 2011 naopak nastal nepatrný pokles oproti roku 2010.

4.6 Zhodnocení stavebního spoření

Stavební spoření je významným nástrojem bytové politiky, který využívá významná část obyvatel. Je pravdou, že původní záměr podpořit jen výstavbu, koupi či rekonstrukci bytů a domů nebyl zcela využit, resp. naspořené částky a státní podpora byly využívány i k jiným účelům, než k bydlení, šlo tedy o velmi výhodné spoření oproti jiným bankovním produktům. Legislativní změny toto omezily tak, aby byla státní podpora využívána jen k předpokládanému účelu, důsledkem toho bylo snížení počtu nově uzavřených smluv. Naopak se rozšířily možnosti využití úvěru na koupi vybavení bytu a domu, což dříve možné nebylo.

I přesto, že kvantitativně vykazuje počet nově uzavřených smluv klesající tendenci, má počet poskytnutých úvěrů naopak tendenci vzrůstající a stavební spoření je tak významnou alternativou hypotečním úvěrům běžných bank. Státní podpora stavebního spoření je

významným lákadlem pro uzavření smlouvy o stavebním spoření, jejíž snížení vedlo ve svém důsledku právě k poklesu počtu nově uzavřených smluv.

Z množství poskytnutých úvěrů lze vyvodit závěr, že půjčky ze stavebního spoření jsou využívány k předvídaným účelům, ke kterým se řadí například koupě a nová výstavba bytů a rodinných domů nebo jejich rekonstrukce, a také nákup vybavení bytových prostor. Tento fakt následně vede nejenom k podpoře možnosti vlastního bydlení, ale také k podpoře ekonomiky v oblasti stavebnictví.

Na tomto místě se pak nabízí prostor pro zamyšlení, jak by se vyvíjela situace v oblasti tohoto produktu, jestliže by stát na místo zdanění státní podpory tuto položku ve stavebním spoření naopak zvýšil. Je možné, že by tento přístup přispěl k navýšení počtu nově uzavřených smluv a do budoucna k větší možnosti realizace vlastního bydlení.

5. Závěr

Úroveň bydlení a přístup státu k této sociální otázce se v průběhu 20. století postupně měnily. Počátek této historické etapy byl ve znamení nízké úrovně bydlení, která postihovala především slabší příjmové skupiny obyvatelstva.

Hospodářská krize a následné období druhé světové války vykazovaly stagnující až represivní charakter v řešení bytových otázek. Naopak následující období autoritativního politického systému nastoleného po roce 1948 přineslo podstatné změny ve smyslu kvantitativního řešení této problematiky, které mělo zároveň s uspokojováním bytových potřeb občanů sloužit k posílení stability vládního systému. Otázkou kvality bydlení se začal stát více zabývat až na přelomu 20. a 21. století, a to v souvislosti s pronikáním nových trendů ze zahraničí, změnou politického klimatu a také s postupným zlepšováním ekonomické situace v České republice.

Stát začal řešit tuto stále aktuální problematiku obnovením finančního produktu stavebního spoření, které začalo od počátku 90. let minulého století motivovat lidi k financování vlastního bydlení za státní spoluúčasti formou státních dotací a možných úvěrů využívaných pro rozvoj bydlení.

Vláda České republiky považuje v současné době bydlení za důležitou součást životní úrovně a celkové kvality života obyvatel. Bytová politika ČR je organizovaný systém podpory a iniciativy státu v oblasti bytového trhu. Svými aktivitami podporuje potřeby a realizaci osob a rodin v moderní společnosti. Cílem je zvýšení finanční i celkové dostupnosti bydlení pro občany ČR. Důkazem efektivnosti tohoto přístupu je stále se rozrůstající sektor vlastnického bydlení, který má v bytovém fondu České republiky procentuálně největší zastoupení. Naopak oblast soukromého nájemného sektoru zaujímá v současné době jen malou část bytového fondu, neboť jeho fungování negativně ovlivňují důsledky regulace nájemného. Regulací výše nájemného ochraňuje stát nájemníky před možnými náhlými výkyvy v cenách tržního nájemného, tedy před monopolním jednáním pronajímatelů. Tyto vládní restriktce měly podstatný význam v první polovině 20. století, jelikož byly nezbytně nutné pro stabilizaci ekonomiky v poválečném období. V době komunismu pak ztratily své opodstatnění, protože právě stát byl majoritním vlastníkem většiny bytů.

V předložené práci jsem si stanovila následující **cíl** - zhodnocení efektivity dvou vybraných nástrojů bytové politiky našeho státu, konkrétně stavebního spoření a regulaci nájemného. Pokusila jsem se o zasazení těchto dvou fenoménů do historického kontextu ve snaze nastítnit proměnlivou situaci v oblasti bytové sféry. Současný stav bytového fondu je zhodnocen na základě dostupných dat z oblasti bytové legislativy.

Regulace nájemného měla z historického hlediska vliv pouze tam, kde došlo k významným sociálním a společenským změnám, konkrétně v průběhu světových válek a v době bezprostředně po nich. Ve svobodné a demokratické společnosti však regulace nájemného nemá význam, je neefektivní a nežádoucí. Právě naopak – regulace nájemného omezuje trh s byty a jejich dostupnost, výše nájemného nereaguje na trh, nabídku a poptávku, na atraktivnost lokality, umístění bytu a domu a zejména pak na nájemné v místě a čase obvyklém. Stávající deregulaci nájemného považuji za správnou, i když současně musím vyzdvihnout uzákoněnou ochranu nájemníků s tím, že je dána soudní ochrana v případě, že se nájemce s pronajímatelem nedohodnou. Z hlediska budoucí úpravy v novém občanském zákoníku, účinném od 1. ledna 2004, je zachován princip deregulace včetně ochrany nájemníků. Takový postup považuji za správný.

Hypotéza, stavební spoření mělo výrazný vliv na zvýšení dostupnosti bytu, byla potvrzena. Stavební spoření přineslo významnou alternativu bankovním úvěrům jak z hlediska jeho dostupnosti, podmínek úvěru, zejména úrokové sazby a délky úvěru, tak i z hlediska možnosti získání státní podpory. Jde o velmi efektivní nástroj bytové politiky. Stavební spoření, získání úvěru a státní podpora zpřístupnily bydlení širšímu okruhu osob, zejména pak mladým lidem, kterým rodiče v dětství spořili, a kde naspořená akontace nahrazuje chybějící hotovost, kterou by jinak požadovala banka v případě hypotečního úvěru. Nemohu však souhlasit s tím, že stát omezuje státní podporu a to, že ji dokonce i zdanil. Snížení státní podpory může mít vliv na dostupnost bydlení, neboť na občana klade větší nároky co do výše splátek. Naopak rozšíření možnosti čerpat úvěr ze stavebního spoření na vybavení bytu považuji za správný a přínosný. Do budoucna bych **doporučovala** zachovat státní podporu na původní výši a zrušit její zdanění a naopak zachovat možnost úvěru na vybavení bytu.

Závěrem mohu konstatovat, že jsem splnila zadání své diplomové práce a její cíle, které jsem uvedla v úvodu.

Seznam použité literatury

Bibliografie:

1. KREBS, Vojtěch. *Sociální politika*. 3. vyd. Praha: Aspi, 2005. 504 s. ISBN 80-7357-050-5.
2. LUX, Martin, SUNEGA, Petr, KOSTELECKÝ, Tomáš. *Standardy bydlení 2003/2004. Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR 2004. 176 s. ISBN 80-7330-055-9.
3. POLÁKOVÁ, Olga a kolektiv. *Bydlení a bytová politika*. Praha: Ekopress, 2006. 294 s. ISBN 80-86929-03-5.
4. ZAJÍČEK, Miroslav, ŠEVČÍK, Miroslav, ZEMAN, Karel: *Regulace nájemného - politicky motivovaná nespravedlnost*. Vysoká škola ekonomická. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2009. 116 s. ISBN 978-80-245-1536-6

Elektronické zdroje:

1. Asociace českých stavebních spořitelů [online]. [3. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.acss.cz/cz/novinari-a-odbornici/vyvoj-statistik>
2. Asociace českých stavebních spořitelů [online]. [3. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/co-to-je/>
3. Asociace českých stavebních spořitelů [online]. [4. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.acss.cz/cz/stavebni-sporeni/historie-stavebniho-sporeni/>
4. iDNES.cz [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z: http://finance.idnes.cz/co-zmenila-novela-zakona-o-stavebnim-sporeni-c-292-2005-sb-z-1-10-2005-pl1-/spor.aspx?c=A051125_124037_viteze_jjj
5. iDNES.cz [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/prehledne-hlavni-vysledky-ze-scitani-lidu-a-srovnani-s-minulosti-py3-/domaci.aspx?c=A111215_151333_domaci_jw

6. Ministerstvo financí České republiky [online]. [7. 4. 2012].
Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/stavebni_sporeni.html
7. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [9. 4. 2012].
Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>
8. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [9. 4. 2012].
Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1ad2396e-2c60-4d72-bed7-e35322a08312>
9. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [2. 4. 2012].
Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=d8438a9e-97ab-489e-ba7c-7ed217078a6f>
10. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [4. 4. 2012].
Dostupné z:
<http://www.mmr.cz/getdoc/930c8c00-9458-48c2-b11b-76bfd0bd8105/Ministerstvo>
11. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. [1. 4. 2012]. Dostupné z:
<http://www.mpsv.cz/cs/8942>
12. Ministerstvo životního prostředí [online]. [20. 4. 2012].
Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>
13. Paysoft [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z:
<http://www.finance.paysoft.cz/sporeni/stavebni-sporeni/novela-zakona-o-stavebnim-sporeni.php>
14. Státní fond rozvoje bydlení [online]. [7. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.sfrb.cz/>
15. VAKinfo [online]. [10. 4. 2012].
Dostupné z: <http://www.vakinfo.cz/o-cem-se-hovori/koncepce-bydleni-cr-do-roku-2020>

Seznam zkratk

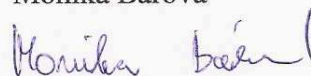
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
SFRB	Státní fond rozvoje bydlení

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo,
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3),
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO,
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona,
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do její skutečné výše).

V Ostravě dne 26. 4. 2012

Monika Bárová



Seznam příloh

Příloha č. 1: Problematické oblasti bydlení a bytové politiky v České republice

Příloha č. 2: Situace v jednotlivých sektorech bydlení

Příloha č. 3: Sčítání domů a bytů z roku 2011

Příloha č. 4: Tabulka č. 1: Přehled uzavřených smluv stavebního spoření, poskytnutých
úvěrů a státní podpory v letech 2006 až 2011

Příloha č. 1

Problematické oblasti bydlení a bytové politiky v České republice

Mezi největší problematické oblasti bydlení a bytové politiky v ČR v současnosti patří¹:

- zanedbanost bytových domů a jejich energetická náročnost
- vysoké zatížení některých domácností výdaji na bydlení a nižší dostupnost některých forem bydlení
- omezené finanční zdroje na provádění bytové politiky
- kompetenční roztržštěnost a nízká stabilita nástrojů bytové politiky
- nedostatečné zdroje aktuálních dat
- nedostatečná legislativa
- kvalita výstavby.

Odpovědnost za oblast bydlení a vytvoření stabilního prostředí je svěřena Ministerstvu pro místní rozvoj. Pro úspěšné naplnění cílů státní bytové koncepce je důsledné respektování koordinační role Ministerstva pro místní rozvoj a definování pozice Státního fondu rozvoje bydlení jako hlavního nástroje pro poskytování podpory bytové politiky státu.

¹<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=d8438a9e-97ab-489e-ba7c-7ed217078a6f>

Příloha č. 2

Situace v jednotlivých sektorech bydlení

Bytový fond se skládá ze sektoru vlastnického bydlení, družstevního sektoru, soukromého nájemního sektoru a sektoru obecních nájemních bytů.²

Sektor vlastnického bydlení zaujímá přibližně 47% bytového fondu a v porovnání s ostatními sektory se nejvíce rozvíjí. Zahrnuje rodinné domy ve městech i na venkově a jednotlivé byty ve vlastnictví fyzických osob. Jeho růst podporuje stát a jeho zdrojem je nová výstavba, převádění družstevních bytů do vlastnictví a privatizace obecního bytového fondu do vlastnictví nájemců bytů. Na tento sektor se orientují zejména domácnosti se středními a vyššími příjmy s možností využití hypotečního úvěru, neboť pořízení vlastnického bydlení je vzhledem k příjmům většiny domácností velmi nákladné. V současné době se řada domácností se středními příjmy „s donucením“ orientuje na vlastnický sektor, a to v důsledku deformací nájemního sektoru.

Družstevní sektor tvoří přibližně 17% bytového fondu a zahrnuje z velké části domy postavené panelovou technologií ve vlastnictví bývalých stavebních bytových družstev. Z hlediska legálních úplatných platebních převodů členských práv a povinností se bydlení v družstevním bytě velmi blíží vlastnickému bydlení. Nová bytová družstva vznikají privatizací obecního bytového fondu, který funguje bez větších komplikací.

Soukromý nájemní sektor zaujímá pouze přibližně 12% bytového fondu, a jeho fungování je negativně ovlivňováno důsledky regulace nájemného³, které bylo uplatňováno dříve a také některými prvky současné občanskoprávní úpravy nájmu bytu. Na základě toho schází především levné nájemní byty pro domácnosti s nižšími příjmy. Výstavba v soukromém nájemním sektoru vesměs neprobíhá, a to zejména z důvodu silné právní ochrany nájemců a také z důvodu zajímavějšího vlastnického bydlení spojeného s rychlou návratností finančních prostředků pro potenciální investory.

Sektor obecních nájemních bytů tvoří přibližně 17% z trhu s byty. Fungování sektoru je také negativně ovlivňováno důsledky dřívější regulace nájemného i občanskoprávní úpravou

²<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=1ad2396e-2c60-4d72-bed7-e35322a08312>

³ Regulace nájemného byla Ústavním soudem zrušena v březnu 2003.

nájmu bytu. V závislosti na rozhodnutí jednotlivých obcí a v důsledku uplatňované nájemní politiky plní obecní byty sociální i zcela komerční funkci. Domácnosti s vymezenými příjmy a osoby znevýhodněné ze zdravotních, sociálních nebo jiných důvodů jsou cílem této podpory až od roku 2003.

Příloha č. 3

Sčítání domů a bytů z roku 2011

V Česku je celkem 2,15 milionu domů, přičemž z toho je obydlených 1,77 milionu. Před deseti lety bylo 1,97 milionu domů, a z toho 1,63 milionu obydlených. Ve vlastnictví fyzických osob je celkem 1,53 milionu domů. Nejčastěji zastoupenou kategorií jsou rodinné domy.

Ve státním nebo obecním vlastnictví je 48 tisíc domů, ve vlastnictví bytových družstev 32 tisíc domů, ve spoluvlastnictví vlastníků bytů 80 tisíc a 29 tisíc bytů je v kombinaci vlastníků.

Poměrně výrazně ubylo rodinných domů nezpůsobilých k bydlení, kdy jich bylo v roce 2001 ještě 38 tisíc a nyní je to pouze 21 tisíc. Nejvíce rodinných domů nezpůsobilých k bydlení je v Olomouckém, Zlínském a také Moravskoslezském kraji.⁴

⁴http://zpravy.idnes.cz/prehledne-hlavni-vysledky-ze-scitani-lidu-a-srovnani-s-minulosti-py3-/domaci.aspx?c=A111215_151333_domaci_jw

Příloha č. 4

Tabulka č. 1: Přehled uzavřených smluv stavebního spoření, poskytnutých úvěrů a státní podpory v letech 2006 až 2011

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nově uzavřené smlouvy o stavebním spoření	Počet	516 385	579 730	705 463	575 292	532 765	410 461
	Přírůstek (%)	20,0	12,3	21,7	-18,5	-7,4	-23,0
Reálně vyplacená státní podpora (v daném období)	Objem (mld. Kč)	15,772	14,976	14,220	13,262	11,743	10,729
	Přírůstek (%)	-2,0	-5,0	-5,0	-6,7	-11,5	-8,6
Průměrná státní podpora přiznaná na smlouvu o stavebním spoření za příslušný rok	Objem (Kč)	3 173	3 090	2 927	2 776	2 631	n/a
	Přírůstek (%)	-2,1	-2,6	-5,3	-5,2	-5,2	n/a
Úvěry celkem	Počet	900 653	942 944	971 176	988 353	993 357	956 659
v tom: ze stavebního spoření		587 501	580 352	569 870	565 485	564 633	552 999
překlenovací		313 152	362 592	401 306	422 868	428 724	403 660
	Přírůstek (%)	5,0	4,7	3,0	1,8	0,5	-3,7
Úvěry celkem	Objem (mld. Kč)	135,450	179,301	227,417	267,512	293,362	293,115
v tom: ze stavebního spoření		35,073	38,912	42,875	48,899	53,069	55,780
překlenovací		100,377	140,389	184,542	218,613	240,294	237,335
	Přírůstek (%)	25,3	32,4	26,8	17,6	9,7	-0,1
Úvěry celkem / naspořená částka	Poměr (%)	37,6	46,6	56,7	64,4	68,2	67,6

Zdroj: [Asociace](#) českých stavebních spořitel, vlastní zpracování